



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-O.4131.11.2017.AD

*P. J. Szymoniste*  
*[Signature]*

URZĄD GMINY  
Sekretariat

2017 -04- 0 3

Wpłynęło dnia .....

Warszawa, *29* marca 2017 r. *1822*

ilość zał. ....

podpis .....

Rada Gminy Małkinia Górna  
ul. Przedszkolna 1  
07-320 Małkinia Górna

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 3 uchwały Nr 196/XXXIV/2017 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy Małkinia Górna oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

### Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2017 r. Rada Gminy Małkinia Górna podjęła uchwałę Nr 196/XXXIV/2017 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Gminy Małkinia Górna oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 3 marca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15 i art. 37 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.)

W § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła:

„Można odstąpić od trybu przetargowego zawarcia umowy dzierżawy/najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w przypadku jeżeli umowa dzierżawy/najmu jest zawierana z dotychczasowymi dzierżawcami/najemcami nieruchomości, których umowy wygasają pod warunkiem, że:

- 1) nieruchomość jest wykorzystywana na cele związane z działalnością usługowo-handlową,
- 2) nieruchomość jest wykorzystywana jako garaż/komórka,
- 3) nieruchomość jest zagospodarowana zielenią, drobnymi uprawami warzywniczymi i kwiatowymi, podwórzami,

- 4) nieruchomość stanowi grunty rolne i wykorzystywana jest pod uprawy rolne,
- 5) nieruchomość wykorzystywana jest na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz drobne uprawy ogrodowe,
- 6) nieruchomość wykorzystywana jest jako parking”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy, regulując w ww. przepisie przypadki odstąpienia od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy i najmu, wyraziła tym samym generalną zgodę na zawieranie takich umów bez przetargu, przez co w istotny sposób naruszyła przepis art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - dalej *u.g.n.*

Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 *u.g.n.* zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż przepis art. 37 ust. 4 *u.g.n.* ustanawia zasadę zawierania wymienionych w nim umów w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu, jednak nie daje ona podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwany „zasadą”.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że użyta w art. 37 ust. 4 zdaniu drugim *u.g.n.* liczba mnoga „umów” łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy (por. ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, pod redakcją G.Bieńka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r. str. 219). Zatem uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Oznacza to, że jak organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady (tak WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2006 r., sygn. akt II SA/GI 605/06; zob. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2011 r., sygn. II SA/Lu 74/11; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. II SA/Rz 1034/14; wyroki WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. II SA/OI 1365/14, z dnia 1 października 2015 r., sygn. II SA/OI 859/15, z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II SA/OI 1093/15 i powołane tam orzecznictwo; źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając na uwadze powyższe podkreślić należy, iż każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Generalna uchwała o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy lub najmu prowadziłaby do utraty przez radę funkcji organu kontrolnego. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym pozbawia bowiem organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności.

W ocenie organu nadzoru zapis § 6 ust. 3 uchwały Nr 196/XXXIV/2017 w istotny sposób narusza także przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) – dalej: *u.s.g.*

Zgodnie z tym przepisem, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do kompetencji rady, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawą szczególną jest zaś *u.g.n.*, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m.in. umów użytkowania, dzierżawy i najmu na czas dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, o którym mowa w art. 37 ust. 4 zd. 2 *u.g.n.* nie może stanowić upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określa *u.g.n.* Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. II SA/Ol 1365/14, źródło: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podsumowując stwierdzić należy, że Rada Gminy, wykonująca kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do działania ściśle w granicach tego upoważnienia a więc bez regulowania tego, co zostało już unormowane ustawą a także bez wykraczania poza sferę upoważnienia ustawowego. Tymczasem w opisanym przez organ nadzoru przypadku przekroczyła te uprawnienia. Wydanie przez radę gminy uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego musi zostać zakwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności we wskazanej wyżej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera