

UCHWAŁA NR XLVIII/86/2013
RADY MIEJSKIEJ ZĄBKOWIC ŚLĄSKICH
z dnia 26 września 2013r.

w sprawie: **uchylenia uchwały o wyrażeniu zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego na zawarcie umowy dzierżawy na czas nieoznaczony terenu oznaczonego geodezyjnie działkami nr 2/1,3/1, 4/1, 4/2, 5/2 część działki 2/2 i 5/1, AM-9 oraz 2/2, 46/2, 46/15, część działki nr 46/16 AM-10 Obręb Centrum o łącznej powierzchni 8.6844 ha stanowiącego własność Gminy Ząbkowic Śląskich położonego w Ząbkowicach Śl. przy ul. Bohaterów Getta (cmentarz) z dnia 25 kwietnia 2013 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. Z 2013, poz. 1591 - ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010, Nr 261, poz. 2603 z póź.zm.)

Rada Miejska uchwała, co następuje:

§ 1. Uchylić uchwałę Nr XLIV/43/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego na zawarcie umowy dzierżawy na czas nieoznaczony terenu oznaczonego geodezyjnie działkami nr 2/1,3/1, 4/1, 4/2, 5/2 część działki 2/2 i 5/1, AM-9 oraz 2/2, 46/2, 46/15, część działki nr 46/16 AM-10 Obręb Centrum o łącznej powierzchni 8.6844 ha stanowiącego własność Gminy Ząbkowic Śląskich położonego w Ząbkowicach Śl. przy ul. Bohaterów Getta (cmentarz).

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Ząbkowic Śląskich.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Andrzej Dominik

UZASADNIENIE

W dniu 19 sierpnia 2013 r. Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śl. wystąpił z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie uchylenia uchwały Nr XLIV/43/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. z uwagi na wydanie niniejszej uchwały z istotnym naruszeniem prawa tj. przepisu art. 35 ust. 1 i art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 107 § 1 i 3 kodeksu postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu swojego wniosku Prokurator wskazał, iż Rada Miejska Ząbkowic Śląskich błędnie uznała, iż może podjąć uchwałę o odstąpieniu od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy gruntów stanowiących własność Gminy jedynie na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto w ocenie Prokuratora organy Gminy naruszyły procedurę zmierzającą do wydzierżawienia gruntów stanowiących własność Gminy, gdyż najpierw organ wykonawczy tj. Burmistrz winien sporządzić wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, a dopiero po wykonaniu tej czynności i upływu terminu wskazanego w art. 35 ust. 1a Rada może się wypowiedzieć co do oddania w dzierżawę nieruchomości, na których znajduje się cmentarz komunalny w drodze bezprzetargowej.

Poza tym zakwestionował również, iż przedmiotowa uchwała nie spełnia wymogów wyrażonych w art. 107 § 1 i § 3 k.p.a., gdyż cechuje się lapidarnym uzasadnieniem i de facto nie zawiera podstawowych argumentów prawnych i faktycznych przemawiających za odstąpieniem od przeprowadzenia przetargu na wydzierżawienie wskazanych działek.

Rada Miejska tylko częściowo zgadza się z argumentacją przedstawioną przez Prokuratora Rejonowego w złożonym wniosku.

Odnosząc się do zarzutu niezachowania procedury zmierzającej do wydzierżawiania gruntów stanowiących własność Gminy, to nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora.

Zarządzenie Burmistrza Nr 169/V/GN-2013 z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia wykazu nieruchomości działek 2/1,3/1, 4/1, 4/2, 5/2 część działki 2/2 i 5/1, AM-9 oraz 2/2, 46/2, 46/15, część działki nr 46/16 AM-10 Obręb Centrum o łącznej powierzchni 8.6844 ha położonych w Ząbkowicach Śl. przy ul. Bohaterów Getta (cmentarz) do dzierżawy w trybie bezprzetargowym wydane między innymi na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również na podstawie podjętej przez Radę Miejską uchwały dotyczącej wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego jest czynnością wykonawczą podjętą w celu wykonania niniejszej uchwały. Byt prawny tego zarządzenia zależy od bytu prawnego podjętej w tej kwestii uchwały organu stanowiącego.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że organ wykonawczy gminy nie ma samodzielnej kompetencji w zakresie wyboru formy zbycia (dzierżawy) nieruchomości gminnej zwolnionej z obowiązku przetargu. Kompetencje w zakresie zwolnienia nieruchomości gminnej z obowiązku przetargowego jej zbycia lub oddania w dzierżawę ma rada gminy, która też określa zasady rozporządzania nieruchomością podporządkowując się w tej mierze kryteriom ustawowym.

Ponadto zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.

Zakres informacji objętych wykazem uzależniony jest od rodzaju umowy, jaka ma zostać zawarta. W każdym wykazie muszą jednak pojawić się informacje wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1-4 u.g.n., tj. oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, jej powierzchnia, opis nieruchomości, informacja o jej przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania.

Niezbędne jest też wskazanie, czy dana nieruchomość przeznaczona jest do sprzedaży, czy do oddania w użytkowanie wieczyste, czy też do wydzierżawienia lub wynajęcia. W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę konieczne jest podanie wysokości opłat z tego tytułu, jak również terminów wnoszenia opłat i zasad aktualizacji opłat, także okres na jaki ma zostać zawarta umowa i sposób jej zawarcia czy w trybie przetargowym czy też nie.

Mając na uwadze powyższe nie można się zgodzić ze stanowiskiem Prokuratora, że najpierw organ wykonawczy sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz przeznaczonych do oddania w dzierżawę nieruchomości, a dopiero po upływie terminu określonego w art 35 ust. 1a Rada Gminy może wypowiedzieć się co do oddania w drodze przetargu bądź w drodze bezprzetargowej.

Po pierwsze z żadnych przepisów prawa nie wynika, aby tak miała być zachowana kolejność procedury, a po drugie istotne jest również to, że do czasu umieszczenia w wykazie nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego (lub ich związków) pozostają poza obrotem. Nikt więc nie może ubiegać się o nabycie wymienionych w art. 35 ust. 1 u.g.n. praw do tych nieruchomości ani tym bardziej nie może domagać się uzyskania tych praw. O przeznaczeniu nieruchomości do obrotu oraz o formie tego obrotu decyduje bowiem wyłącznie właściciel, więc Gmina reprezentowana przez swój organ wykonawczy, po wyrażeniu zgody przez organ stanowiący (por. wyrok WSA

w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2008 r., II SA/Gd 125/08, LEX nr 566213, oraz wyrok NSA z dnia 15 października 2002 r., I SA 632/02, LEX nr 156824).

Odnosząc się z kolei do zarzutu nie stosowania przy sporządzeniu uzasadnienia zasad wynikających z art. 107 k.p.a, to należy zwrócić uwagę, że w przedmiocie podejmowania uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, tylko przepisy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w skrócie ZTP (Dz. U. z 2002, Nr 100, poz. 908). W przepisach dotyczących redagowania aktów wewnętrznie obowiązujących i aktów prawa miejscowego nie ma odpowiednika § 131 ZTP. Dlatego też, zgodnie z § 141 i 143 ZTP, zasady sformułowane w tym przepisie stosuje się również do projektów aktów prawa miejscowego i projektów aktów wewnętrznie obowiązujących.

W ocenie Rady Miejskiej, Rada podejmując przedmiotową uchwałę nie naruszyła wyżej obowiązujących przepisów prawa, o czym świadczy choćby fakt, iż Wojewoda jako organ nadzoru nie wydał w tej kwestii rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również nie zaskarżył przedmiotowej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do zarzutu przedstawionego przez Prokuratora Rejonowego dotyczącego naruszenia art. 37 ust. 4 w związku z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznaje za zasadny, ale z innych przyczyn niż przedstawione przez Prokuratora.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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. Z treści zdania drugiego niniejszego przepisu wynika, że wojewoda, rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Zgodnie z przywołanymi przez Prokuratora orzeczeniami sądów administracyjnych zwolnienie z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy czy najmu może jedynie dotyczyć sytuacji określonej w ust. 2 i 3 art 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Taka interpretacją przepisu budzi jednak wiele kontrowersji wśród przedstawicieli doktryny prawniczej (Gospodarka Nieruchomościami, 2013, J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin/Tułodziecki, komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami 2013, Ewa Bończak-Kucharczyk).

W ich ocenie gdyby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie możliwości zwolnienia z obowiązku stosowania trybu przetargowego w przypadku umów dzierżawy czy najmu jedynie do wypadków określonych w ust. 2 i 3, to zapis zdania 2 byłby całkowicie zbędny. Tym samym należy przyjąć, iż tryb bezprzetargowy zawarcia umowy najmu lub dzierżawy na czas nieoznaczony lub na czas dłuższy niż 3 lata może za zgodą wojewody lub właściwej rady czy też sejmiku zastosowany również w wypadkach nieprzewidzianych w art. 37 ust. 2 i 3.

Przedstawiciele doktryny w przeciwieństwie do orzecznictwa sądów administracyjnych stoją na stanowisku, iż w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami daje radom prawo do uznaniowego wyrażenia zgody na bezprzetargowy tryb oddawania nieruchomości w dzierżawę wieloletnią bądź odmowy jej wyrażenia. (tak J. Majcher-Borkowska, "Wieloletnia dzierżawa nieruchomości gminnej bez przetargu"). Redakcja bowiem niniejszego przepisu pozwala na przyjęcie bezprzetargowego wydzierżawienia nieruchomości gminnych w każdej sytuacji, jeśli rada gminy wyrazi zgodę na taki tryb. Przepis ten nie uzależnia owej zgody od spełnienia dodatkowych warunków – rada gminy ma więc możliwość uznaniowego wydawania tej zgody lub odmowy tej zgody.

Przywoływane przez Prokuratora Rejonowego orzecznictwo bezpodstawnie łączy treść zdania pierwszego ust. 4 art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami ze zdaniem drugim tego artykułu, wywodząc argumentację, która jest sprzeczna z jasno wyrażoną wolą ustawodawcy.

Mając jednak na uwadze, iż jak wskazuje praktyka i jak wynika z orzecznictwa sądowego treść przepisu art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niejasna i budzi wiele wątpliwości, a nawet skutkuje błędnym odczytywaniem intencji ustawodawcy, Rada Miejska mając na uwadze przedstawione stanowisko orzecznictwa sądów administracyjnych uznaje wniosek Prokuratora Rejonowego jako zasadny.

Sporządziła: Agnieszka Gnach
KIEROWNIKA
Wydziału Gospodarki Nieruchomościami
Agnieszka Gnach

Referujący: Piotr Miernik Zastępca Burmistrza

Radca Prawny

RADCA PRAWNY
Kamila Kucharska-Kuchut