



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.8.2025

Katowice, dnia 17 stycznia 2025 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/132/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości oznaczonej jako działka nr 225/8 arkusz mapy nr 24, w dzierżawę w drodze bezprzetargowej, na rzecz dotychczasowego dzierżawcy, w całości, jako sprzecznej z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr XI/132/2024 w sprawie wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości oznaczonej jako działka nr 225/8 arkusz mapy nr 24, w dzierżawę w drodze bezprzetargowej, na rzecz dotychczasowego dzierżawcy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 grudnia 2024 r.

Zgodnie z treścią § 1 uchwały Rada Miejska w Czeladzi postanowiła: *Wyraża zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umowy dzierżawy na okres 3-ich lat, nieruchomości stanowiącej działkę nr 225/8 arkusz mapy nr 24, o powierzchni 136 m², położonej przy ul. Lawendowej w Czeladzi, na cele: ogródek przydomowy, na rzecz dotychczasowego dzierżawcy, na podstawie kolejnej umowy zawieranej po umowie zawartej na czas oznaczony, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość.*

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 ustawy.

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym *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.*

Powyższe uprawnienia organu stanowiącego w zakresie gospodarowania nieruchomościami mają charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta gminy (tu: Burmistrza Miasta Czeladź).

Analogiczne postanowienia zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. W konsekwencji ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ustawy).

Zgodnie natomiast z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 37 ust. 4 ustawy *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.*

Przytoczony wyżej przepis reguluje kwestię trybu zawierania m.in. umów dzierżawy stanowiąc wymóg trybu przetargowego dla tych umów zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Tylko względem wymienionych rodzajów umów uzasadnione jest wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu ich zwarcia. W przypadku zawarcia kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony do 3 lat (jak w analizowanej sprawie) rola Rady Miejskiej w zakresie gospodarowania mieniem gminy ograniczona jest jedynie do wyrażenia zgody na czynność Burmistrza Miasta, chyba że Rada określiła zasady wydzierżawiania nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, w świetle których organ wykonawczy gminy może dokonywać tych czynności samodzielnie. W żadnym wypadku jednak, Rada nie jest upoważniona do decydowania o odstąpieniu od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony do 3 lat (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 października 2023 r. sygn. akt II SA/Gl 1356/23). Tymczasem Rada Miejska podjęła uchwałę w wyżej opisanym przedmiocie, do czego nie była upoważniona.

Organ nadzoru wskazuje, że w analizowanej sprawie przepis art. 37 ust. 4 ustawy nie będzie miał zastosowania. Niniejsza uchwała dotyczy bowiem zawarcia umowy na czas oznaczony na 3 lata, dla którego obowiązujące przepisy prawa nie wprowadzają obowiązku zawarcia umowy w trybie przetargu. Stanowisko powyższe jest również prezentowane przez sądownictwo administracyjne. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Wr 554/07 (opubl. LEX nr 398905): *Trzeba tu wskazać na treść art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, na podstawie zaś ustępu 4 – przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, przy czym odpowiednia rada może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Wykładnia przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy może odstąpić od przetargu przy zawieraniu umowy dzierżawy nieruchomości (w tym także gruntowej) na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Ustawodawca zdecydował więc, że dzierżawa gruntów do 3 lat nie podlega reżimowi przetargowemu. Inaczej mówiąc, z art. 37 ust. 4 wynika generalna zasada, że przy zawieraniu umów dzierżawy na okres do 3 lat nie obowiązuje tryb przetargowy, gdyż dotyczy on zawierania takich umów na czas dłuższy niż 3 lata.*

Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że uchwała dotyczy kolejnej umowy dzierżawy zawieranej z tym samym podmiotem. Obowiązek zastosowania przetargowego trybu wydzierżawiania nieruchomości zastrzeżony został, w art. 37 ust. 4 ustawy, jedynie do przypadków umów zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata oraz umów zawieranych na czas nieoznaczony, a zatem obowiązek ten uzależniony jest jedynie od okresu, na jaki umowa jest zawierana, i nie jest uwarunkowany kwestią, czy umowa dzierżawy zawierana jest po raz pierwszy, czy też jest to kolejna umowa zawierana między tymi samymi stronami i dotyczy tej samej nieruchomości. Oznacza to, że ustawodawca analizowaną regulacją nie objął umów zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, w tym także kolejnych następujących po sobie umów zawieranych przez te same strony co do tej samej nieruchomości, jeżeli czas trwania jednej umowy nie przekracza 3 lat. Nie ma zatem znaczenia, czy jest to kolejna umowa dzierżawy nieruchomości zawierana z tym

samym podmiotem, a łączny okres poszczególnych umów przekracza 3 lata. Tym samym rada gminy nie ma kompetencji do decydowania o odstąpieniu od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony do 3 lat, dla którego obowiązujące przepisy prawa nie wprowadzają obowiązku zawarcia umowy w trybie przetargu. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne z wyrokiem Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 192/21 (opubl. LEX nr 3192813).

Reasumując, uchwała jest sprzeczna z art. 37 ust. 4 ustawy, co daje podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/132/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości oznaczonej jako działka nr 225/8 arkusz mapy nr 24, w dzierżawę w drodze bezprzetargowej, na rzecz dotychczasowego dzierżawcy, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego