

Lublin, dnia 25 kwietnia 2025r.

Pan
Wiesław Pardyka
Burmistrz Nałęczowa

W nawiązaniu do pisma Pana Burmistrza z dnia 22 kwietnia 2025r., znak: IZ.6871.39.2025.JW, dotyczącego uchwały Nr XI/76/25 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 5 marca 2025r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy części nieruchomości oznaczonej jako działka nr 312/8, obręb 0001 – Miasto Nałęczów, przedstawiam stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie wraz z wnioskiem o uchylene przedmiotowej uchwały.

W dniu 5 marca 2025r. Rada Miejska w Nałęczowie podjęła uchwałę Nr XI/76/25 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy części nieruchomości oznaczonej jako działka nr 312/8, obręb 0001 – Miasto Nałęczów.

Jak wynika z treści § 1 przedmiotowej uchwały Rada wyraziła zgodę na zawarcie na okres 6 miesięcy kolejnej umowy dzierżawy na część nieruchomości – do pow. 6407 m² oznaczonej nr 312/8 położonej w obrębie 0001 – Miasto Nałęczów, dla której Sąd Rejonowy w Puławach V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr LU1P/00046351/4, oznaczonej na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465, ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024r. poz. 1145, ze zm.).

Zgodnie z 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.

Taką szczególną ustawą jest zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

W wykazie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, określa się odpowiednio: 1) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości; 2) powierzchnię nieruchomości; 3) opis nieruchomości; 4) przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; 5) termin zagospodarowania nieruchomości; 6) cenę nieruchomości; 7) wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego; 8) wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy; 9) terminy wnoszenia opłat; 10) zasady aktualizacji opłat; 11) informacje o przeznaczeniu do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie; 12) termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 (art. 35 ust. 2).

W doktrynie przyjmuje się, że aby wprowadzić nieruchomość stanowiącą własność publiczną do obrotu, niezbędne jest umieszczenie nieruchomości w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Celem umieszczenia nieruchomości w wykazie jest bowiem zachowanie jawności dysponowania nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, a także umożliwienie wszystkim zainteresowanym ubiegania się o nabycie praw do nieruchomości umieszczonych w wykazie (tak: Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el.2024).

Do chwili sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomości pozostaje poza obrotem prawnym, jest więc niedostępna dla osób ubiegających się o jej nabycie (lub zawarcie umowy najmu, użytkowania albo dzierżawy), które nie mogą domagać się sprzedaży (zawarcia ww. umowy), gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela. Sporządzenie wykazu, o którym mowa w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest wyrazem przeznaczenia nieruchomości przez jej właściciela do zbycia albo oddania w użytkowanie, najem,

dzierżawę lub użyczenie (por. Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, wyd. Wolters Kluwer Polska 2024r.).

Sporządzenie wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy musi zatem poprzedzać podjęcie przez właściwy organ uchwały w przedmiocie, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W przeciwnym bowiem wypadku nie będzie można mówić, że zachowana została zasada jawności dysponowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego, a także, że została zapewniona wszystkim zainteresowanym możliwość ubiegania się o nabycie praw do nieruchomości umieszczonych w wykazie.

Dla zastosowania art. 35 ust. 1 ustawy istotny jest wyłącznie sam fakt, że właściwy organ ma zamiar przeznaczyć do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomość należącą do jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten traktuje bowiem o wykazie nieruchomości "przeznaczonych do sprzedaży" itd. (por. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 861/15).

Przeznaczenie nieruchomości do oddania w jedną z form posiadania zależnego, musi więc być poprzedzone sporządzeniem wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 tej ustawy.

Nie ma podstaw do zmiany kolejności procedury w przedmiotowej sprawie. Nie można też uznać, że dopiero wyrażenie zgody przez radę gminy na zastosowanie trybu bezprzetargowego do zawarcia umowy dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata pozwala na umieszczenie danej nieruchomości w wykazie.

Cytowane przepisy art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią wyraz zasady jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zasada ta przejawia się w nałożeniu na właściwy organ obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych m.in. do sprzedaży lub dzierżawy. Takimi zapisami ustawodawca jednoznacznie przesądził obligatoryjność publikowania wykazu oraz obowiązkowy zakres wykazu - przed podjęciem uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na bezprzetargowe zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użytkowania nieruchomości.

W piśmie z dnia 22 kwietnia 2025r. wskazano, iż: *„Na podstawie uchwały podejmowanej w oparciu o art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy wyraża jedynie zgodę na rozporządzenie nieruchomością bez określania jakichkolwiek warunków tego rozporządzenia. Jak wskazuje orzecznictwo dopiero w wykonaniu podjętej uchwały, organ wykonawczy sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę (wyrok WSA w Łodzi z 3.11.2017 r., II SA/Łd 760/17). Dodatkowo informuję, że przedmiotowy wykaz, obejmujący działkę gruntu o nr ewidencyjnym 312/8, obręb 1 – Miasto Nałęczów, dla której Sąd Rejonowy w Puławach prowadzi księgę wieczystą nr LU1P/00046351/4 został przekazany do publicznej wiadomości w dniu 22 kwietnia 2025r.”*

Z powyższych wyjaśnień wynika zatem, że wykaz został podany do publicznej wiadomości dopiero po podjęciu uchwały Nr XI/76/25.

W tym miejscu należy wskazać, iż organowi nadzoru znane jest przywołane w ww. piśmie orzeczenie WSA w Łodzi z 3 listopada 2017r., jednakże poza przywołanym judykatem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowana jest odmienna linia orzecznicza, zgodnie z którą niezachowanie wymogu umieszczenia informacji w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie, prowadzi do stwierdzenia, że taka uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa (por. wyroki WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2024r., sygn. akt II SA/OI 459/24; NSA z dnia 26 kwietnia 2016r., sygn. akt I OSK 123/16; WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2015r., sygn. akt II SA/Wr 516/15; NSA z dnia 1 lipca 2015r., sygn. akt I OSK 861/15).

W tym stanie rzeczy, proszę o przedstawienie powyższego stanowiska organu nadzoru na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Nałęczowie w celu uchylenia uchwały Nr XI/76/25.

Z upoważnienia Wojewody Lubelskiego

Cezary Wiśniewski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/

Otrzymuje:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Nałęczowie