

BR-014



URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3-4

Data 17 PAŹ. 2018 (9)

31-004 Kraków, pl. Wszystkich Świętych 3/4

Kraków, dnia 16 października 2018 r.

KANCELARIA RADY MIASTA
URZĄD MIASTA KRAKOWA
Plac Wszystkich Świętych 3-4
Kraków, dnia 17 października 2018 r.
Nr 989
Podpis

Znak nadawcy: PR-02.074.497/2018

Znak odbiorcy: BR.01.006.3223.2018

OPINIA PRAWNA

*do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie
wyrażenia zgody na zwolnienie z obowiązku sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości, stanowiących
własność Gminy Kraków, dzierżawionych na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej 10 lat i
zabudowanych na podstawie pozwolenia na budowę, na rzecz
Krakowskiego Centrum Handlowo Targowego sp. z o.o.
- projekt Komisji Mienia i Rozwoju Gospodarczego -
- wg druku nr 3223 -*

1. Projekt uchwały opiniuję z następującymi uwagami:

- 1) W przepisie art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej „u.s.g.”) została wyrażona ogólna norma kompetencyjna stanowiąca, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a w art. 18 ust. 2 u.s.g. ustawodawca ściśle określił, które kompetencje przysługują wyłącznie radzie gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należą: 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.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XV/99/03 z dnia 7 maja 2003 r. (z późn. zm.) w/s zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków m.in. w zakresie ich zbycia. Zgodnie z przepisem par. 3 ust. 1 tejże uchwały w zakresie niezastrzeżonym dla Rady Miasta Krakowa w ustawie oraz przepisach szczególnych lub niniejszej uchwale nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków gospodaruje Prezydent Miasta. Zgodnie z powołanym przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. kompetencja rady gminy ogranicza się do ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, nie obejmuje zaś samego gospodarowania mieniem komunalnym.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt. 3 stanowi, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Tym samym jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy.

Przepis art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwaną dalej „u.g.n.”) stanowi, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W odniesieniu do nieruchomości będących własnością Gminy Miejskiej Kraków właściwym organem, który został uprawniony do gospodarowania nimi jest Prezydent Miasta Krakowa.

Projekt uchwały (według jej tytułu) ma dotyczyć wyrażenia zgody przez Radę Miasta Krakowa na zwolnienie z obowiązku sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości, stanowiących własność Gminy Kraków, dzierżawionych na podstawie umowy zawartej na okres co najmniej 10 lat i zabudowanych na podstawie pozwolenia na budowę, na rzecz Krakowskiego Centrum Handlowo Targowego sp. z o.o.

Natomiast w treści projektu uchwały wskazano jako postawę prawną art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., art. 37 ust. 3 u.g.n., art. 67 ust. 3 u.g.n., określono podmiot na rzecz, którego ma być sprzedana nieruchomość, dookreślono cenę sprzedaży. W par. 1 ust. 3 projektu podano warunek sprzedaży (choć własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem).

Te wszystkie wskazane powyżej elementy uchwały powodują, iż należy uznać że przedmiot uchwały dotyczy gospodarowania nieruchomością gminną w zakresie szerszym niż tylko wyrażenia zgody na odstąpienie od zbycia w drodze przetargu albowiem dotyczy także samego przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży. Należy podkreślić, iż w tym zakresie kompetencja należy wyłącznie do Prezydenta Miasta Krakowa.

WSA w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z 14.12.2010 r. (sygn. akt II SA/Lu 630/10) wskazuje, że *czynności wynikające z gospodarowania nieruchomościami muszą być podejmowanie z wniosku organu wykonawczego oraz że rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, czyli są w gestii wójta, gdyż burzy to podział kompetencyjny zagwarantowany konstytucyjnie (art. 169 Konstytucji).*

Ponadto z uzasadnienia do opiniowanego projektu uchwały nie wynika czy nieruchomość będąca przedmiotem uchwały została w ogóle przeznaczona do sprzedaży. Projektodawca przywołuje uchwałę Nr XXXIV/452/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 grudnia 2011 r. i określone w niej kierunki działania dla Prezydenta. Jednakże uchwała kierunkowa nie stanowi podstawy dla zainicjowania uchwały o sprzedaży nieruchomości przez Komisję Mienia i Rozwoju Gospodarczego. Projektodawca w uzasadnieniu do projektu uchwały nie wskazuje przyczyn podjęcia inicjatywy uchwałodawczej poza bardzo ogólnym powołaniem się na (nieokreślone) analizy oraz wykazy.

2)

Rozważania wymaga także zastosowanie przepisu art. 37 ust 3 u.g.n., który jest wskazany jako jedna z podstaw prawnych projektu.

Co do zasady zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 u.g.n. zbycie nieruchomości gminnych następuje w drodze przetargu z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 tego przepisu.

Przepis art. 37 ust. 3 u.g.n. brzmi:

3. Wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;

2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.

Należy przytoczyć wyrok WSA we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 516/15, który dotyczy stosowania przepisu art. 37 ust. 4 u.g.n., jednakże można go w drodze analogii zastosować w przypadku określonym w art. 37 ust. 3 u.g.n. Sąd w uzasadnieniu powołanego wyroku stwierdza:

„Dlatego też uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. (.....) W sytuacji zatem, gdy 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. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010r., I OSK 1418/09, LEX nr 595132; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010r., I OSK 1752/10, LEX nr 745162; wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 2009r., I OSK 464/09, LEX nr 573280; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2008r., II SA/Gl 726/08, LEX nr 519117) i skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni go podziela.

Przepis art. 37 ust. 3 pkt 1 i 2 u.g.n. stanowi podstawę dla podjęcia przez radę gminy zwolnienia z obowiązku zbycia w trybie przetargu dla określonych nieruchomości, natomiast nie stanowi podstawy prawnej dla przeznaczenia ich przez radę do sprzedaży. Przepis ten nie ogranicza kompetencji organu wykonawczego w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a jedynie uzależnia możliwość odstąpienia od zasady trybu przetargowego zbycia od wyrażenia zgody w tym zakresie przez radę gminy.

Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości Prezydent podejmuje, jak wynika z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n., również decyzje o sprzedaży nieruchomości. Rada gminy jest uprawniona jedynie do określenia zasad gospodarowaniem mieniem gminy. Samo natomiast gospodarowanie, w tym przeznaczenie nieruchomości do zbycia, jest już wyłączną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada gminy podejmuje w tym zakresie określone prawem uchwały, jednakże powinny one być inicjowane przez organ wykonawczy. Przepis art. 37 ust. 3 u.g.n. w indywidualnych sprawach jest wyłącznie uprawnieniem właściwych organów administracji publicznej, upoważnionych przez ustawodawcę do gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Gd 58/09 wskazał, iż należy mieć na uwadze specyfikę mienia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także źródła jego powstania. Mienie, co do zasady, winno służyć celom publicznym i zaspokajać potrzeby wspólnoty lokalnej, zaś o ile jest zbędne na takie cele, wyzbycie się majątku, czy oddanie na długi okres czasu do użytkowania innemu podmiotowi, winno nastąpić przy uwzględnieniu zasady dbałości o interes publiczny i finanse jednostki samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego to organ wykonawczy gminy decyduje o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży oraz stwierdza czy zachodzą okoliczności prawne i faktyczne do zastosowania procedury zbycia w trybie bezprzetargowym.

Przepis art. 37 ust. 3 pkt 1 oraz 2 u.g.n., stanowi o kompetencji rady gminy, ale należy ją odczytywać w kontekście całości przepisów w tym art. 25 u.g.n., 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Gospodarowanie nieruchomościami (w tym ich przeznaczenie do sprzedaży czy przedstawienie radzie wniosku na podstawie art. 37 ust. 3 u.g.n.) należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego.

- 3) Należy odnieść się także do kwestii ustalenia ceny nieruchomości gminnej.

Przepis art. 67 u.g.n. precyzyjnie reguluje kwestię ustalenia ceny:

1. Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości.

3. Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a.

3a. Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości.

Brak jest upoważnienia ustawowego dla rady gminy aby w sytuacji wyrażenia zgody, o której mowa w art. 37 ust. 3 pkt 1 lub 2 u.g.n, rada określała czy doprecyzowała kwestię ustalenia ceny danej nieruchomości, jak to ma miejsce w par. 1 ust. 2 projektu uchwały. Ustalenie ceny nieruchomości w przypadku jej sprzedaży w trybie bezprzetargowym regulują przepisy u.g.n. i nie jest to kompetencja rady gminy.

4)

Reasumując budzi wątpliwości prawne uprawnienie podmiotów mających inicjatywę uchwałodawczą (określoną w Statucie Miasta Krakowa) w zakresie inicjowania projektu uchwały dot. gospodarowania określoną nieruchomością będącą własnością Gminy Miejskiej Kraków.

Inicjatywa w tym zakresie nie może przysługiwać innym podmiotom niż Prezydent Miasta Krakowa, albowiem gospodarowanie nieruchomościami Gminy Miejskiej Kraków leży w jego wyłącznej kompetencji.

Wobec powyższego, w ocenie opiniującej, projekt uchwały podejmowany z inicjatywy Komisji Mienia i Rozwoju Gospodarczego narusza kompetencje Prezydenta Miasta Krakowa jako organu wykonawczego Gminy Miejskiej Kraków.

5) Mając na uwadze powyższe należy ponadto wskazać:

a) brak prawidłowego określenia nieruchomości, której dotyczy projekt (w par. 1 ust. 1 wskazano jedynie ogólne położenie nieruchomości, bez podania działek ewidencyjnych składających się na tę nieruchomość, wielkości obszaru, nr księgi wieczystej);

b) w podstawie prawnej jak i w par. 1 ust. 2 uchwały należy uaktualnić obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami:-

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zmianami);

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zmianami);

c) brak wskazania w podstawie prawnej, która z przesłanek określonych w art. 37 ust. 3 u.g.n. jest podstawą podejmowania uchwały.

2. Projekt winien być zaopiniowany przez Prezydenta Miasta Krakowa zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa.

3. Tryb podjęcia uchwały – dwa czytania

4. Wymagana większość głosów – zwykła.

RADCA PRAWNY
Urszula Theodorikas
K-1334

Otrzymują:

1. *Pani Beata Kowalówka – Dyrektor Kancelarii Rady Miasta i Dzielnic Krakowa*
2. *a/a*

