



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.306.2011.AS2-1



Wrocław, dnia 28 lipca 2011 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 11, § 27 ust. 1 we fragmencie „pierwszej opłaty i”, § 27 ust. 2, § 32, § 36 ust. 2 oraz § 39 uchwały Rady Miejskiej w Głuszyca Nr XIII/67/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszyca.

UZASADNIENIE

Na sesji z dnia 27 czerwca 2011 r., działając między innymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Rada Miejska w Głuszyca podjęła uchwałę Nr XIII/67/2011 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszyca. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 30 czerwca 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie z istotnym naruszeniem prawa następujących fragmentów uchwały:

-§ 11, § 32 i § 39 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 100, poz. 651 z późn. zm.) i art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz.93 ze zm.);

-§ 27 ust. 1 we fragmencie „pierwszej opłaty i” z istotnym naruszeniem art. 82 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

-§ 27 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 45 ust. 2 oraz 85 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

- § 36 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 38 ust 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Miejską do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1). Podkreślić w tym miejscu należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje

mieniem komunalnym. Przekazanie zatem pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/2000; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA /Wa 3144/2003, LEX 16073). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Należy również mieć na względzie treść art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego, organy władzy publicznej, do jakich należą organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Z powołanych dotychczas przepisów wynika, iż rada współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, jednak uprawnienia organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi wykonawczemu gminy. Z tego względu rada gminy, realizując przysługujące jej kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, musi respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości i odwrotnie.

Zasady gospodarowania nieruchomościami gminy powinny stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez wójta.

Paragraf 11 i 32 uchwały obciążają nabywcę nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, a są to w szczególności: opracowanie dokumentacji geodezyjnej, szacunki rzeczoznawcy, okazanie granic, zawarcie umowy przeniesienia własności, zabezpieczenie hipoteczne. Zaś w § 39 uchwały Rada określiła obligatoryjne elementy zawieranych przez Burmistrza umów.

Powyższe postanowienia uchwały, które regulują czynności zarządu mieniem komunalnym przypisane ustawowo wójtowi gminy podjęte zostały z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz naruszeniem odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje. Powyższa regulacja została wydana bez ustawowego upoważnienia i stanowi niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tak więc warunki przeniesienia własności określonej nieruchomości skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy, jak ustalenie kto poniesie koszty sporządzenia podziału geodezyjnego nieruchomości, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony, tj. przyszłego właściciela i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy. Tymczasem treść uchwały, zawierająca elementy umowy sprzedaży, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Burmistrza Głuszycy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. Reasumując, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży nie mogą być określone jednostronnie wobec przyszłych nabywców nieruchomości w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, o

tym zdecydują już bowiem sami kontrahenci przy zawieraniu umowy. Podobnie w przypadku umów dzierżawy, najmu a także użyczenia to wyłącznie strony umowy są władne do zawarcia w umowie zapisów dotyczących możliwości rozwiązywania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia.

Jak podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w orzeczeniu z dnia 14 stycznia 2010 r.: „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniającym radę do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, ustalającej organ wykonawczy gminy jako kompetentny do bieżącego gospodarowania mieniem komunalnym. (...) Co za tym idzie, rada gminy w przedmiotowej uchwale dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, próbując tym samym ograniczyć strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków – skracając maksymalny czas spłaty rat, ustalając obciążenie nabywcy kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży itd. - do czego nie była umocowana.” (sygn. akt II SA/Op 458/2009; LexPolonica nr 2237391). Dlatego jedynie burmistrz jest uprawniony w umowie zawartej z nabywcą nieruchomości, w ramach realizowania gospodarki mieniem gminnym, przy uwzględnieniu regulacji ustawowych oraz zasad gospodarowania nieruchomościami, do ustalenia kto np. będzie ponosić koszty związane z zawarciem umowy sprzedaży. Jak również wyłącznie burmistrz jest upoważniony do ustalania treści umów zawieranych z dzierżawcami oraz najemcami nieruchomości gminnych.

W § 27 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: *W przypadku przekazywania nieruchomości komunalnej jednostce organizacyjnej, nie posiadającej osobowości prawnej w trwały zarząd Burmistrz może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu (...).* Tymczasem zgodnie z art. 82 ust 1 i 2 za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobiera się tylko opłaty roczne. W odróżnieniu od instytucji użytkowania wieczystego w przypadku oddania w trwały zarząd ustawodawca nie rozróżnił pojęcia „pierwszej opłaty”. Przez cały okres trwałego zarządu zarządca uiszcza wyłącznie opłaty roczne.

W § 27 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła: *Wysokość udzielonej bonifikaty oraz warunki utraty bonifikaty, a także wysokość opłat i sposób zapłaty określa burmistrz w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.* Wskazane przez radę kwestie zostały już uregulowane przez samego ustawodawcę w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przesłanki utraty bonifikaty przez jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd nieruchomością zostały zamieszczone w art. 85 ust 1 ustawy, zaś elementy decyzji ustanawiającej trwały zarząd w art. 45 ustawy. W ocenie Organu Nadzoru Rada Miejska nie miała kompetencji do modyfikacji wskazanych przepisów, tym bardziej do upoważnienia Burmistrza do samodzielnego określenia warunków utraty bonifikaty.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą zostać zmodyfikowane materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W § 36 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła: *Pobiera się wadium w wysokości 20 % stawki wywoławczej czynszu rocznego.* Podejmując wskazany fragment uchwały Rada istotnie naruszyła art. 38 ust 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym: przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ, zaś w ogłoszeniu o przetargu podaje się czas, miejsce i warunki przetargu. W myśl art. 4 pkt 9 ustawy: ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie – należy przez to rozumieć organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu i województwa. Oznacza to, że do określenia wysokości wadium jako jednego z warunków przetargu uprawniony jest jedynie Burmistrz.

W świetle przedstawionych wyjaśnień należy stwierdzić, że § 11, § 27 ust. 1 w fragmencie „pierwszej opłaty i”, § 27 ust. 2, § 32, § 36 ust. 2 oraz § 39 uchwały zostały podjęte z naruszeniem obowiązującego prawa - co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności we wskazanych fragmentach.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

A.M.S.

Aleksander Marek Skorupa