



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 24 lutego 2012 r.

Poz. 541

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY LUBUSKIEGO NR NK-I.4131.27.2012.AHor**

z dnia 7 lutego 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XXII/116/2011 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 grudnia 2011r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia, w części: § 8 ; § 9 ust. 2 ; § 11 ; § 12 ust. 1 i ust. 2 ; § 19.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 30 grudnia 2011 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr XXII/116/2011 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części, istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 37 ust. 3, art. 67 ust. 1, art. 70 ust. 2, art. 70 ust. 4 i art. 71 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W myśl przepisu 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.

Pojęcie „zasad gospodarowania”, które stanowią przedmiot uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wychodząc ze słownikowego pojęcia „zasad” (jako ustalonego na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposobu postępowania w danych okolicznościach) w judykaturze przyjmuje się, że omawiane zasady powinny stanowić opracowany przez radę gminy zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009r., sygn. I OSK 1440/08). Należy podkreślić, 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, zgodnie z którą to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Dlatego też, przekazanie przez ustawodawcę pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do podejmowania przez radę uchwał w sprawach ważnych z punktu widzenia gospodarki finansowej czy też komunalnej. Rada gminy władna jest określić w drodze aktu prawa miejscowego wyłącznie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, czyli może dotyczyć jedynie

czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony oraz przy ich przedłużeniu o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Należy podkreślić, iż przepis art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 369/09). Dodatkowo zaakcentować należy, iż w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym często znajdują się postanowienia, które organy stanowiące są władne podejmować na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka taka spotyka się z aprobatą w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednakże pod warunkiem, że postanowienia podjęte przez radę mają charakter generalny i że do stanowienia takich reguł upoważnia radę ustawa o gospodarce nieruchomościami (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2009r., sygn. akt II SA/Wr 565/09). Należy w tym miejscu podkreślić, iż w myśl art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Mając na uwadze powyższy zakres przysługujących Radzie Miejskiej w Witnicy kompetencji prawodawczych zakwestionować należało zatem zapis § 19 uchwały, w którym Rada wskazała, że „upoważnia się Burmistrza do użyczenia nieruchomości” (...). Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 609/10, ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnił rady gminy do stanowienia zasad użyczenia nieruchomości w zasadach gospodarowania tymi nieruchomościami. Z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wynika bowiem generalna zasada, iż gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta. Ograniczenie dla wskazanej wyżej kompetencji wójta w zakresie gospodarowania mieniem gminy zawiera art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a - i, cytowanej ustawy, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących - oprócz czynności wymienionych powyżej - również innych czynności wymienionych w tym artykule. Jak wskazano wyżej katalog spraw, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty. Nie mieści się w nim użyczenie, jako czynność nieprzekraczająca zakresu zwykłego zarządu. Z analizy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a wynika, iż rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny, upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, zaś w innych niewymienionych w powyższym przepisie sprawach, takich jak umowa użyczenia, decyzje podejmuje organ wykonawczy, w ramach ustawowego uprawnienia do gospodarowania mieniem gminy.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że jeżeli sprawa należy do organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06, LEX nr 340021). Rada gminy nie może uregulować w uchwale dotyczącej ustalenia zasad gospodarowania mieniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji burmistrza jako organu wykonawczego albo też są uregulowane w ustawie. Celem takiej uchwały jest opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, jednakże z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. W związku z tym wkroczenie w sferę uprawnień burmistrza stanowią również postanowienia § 9 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowiące, że cena nieruchomości nie może być niższa od kwoty, która stanowi sumę wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego i kosztów poniesionych przez gminę na przygotowanie tej nieruchomości do zbycia. Z regulacji tej wynika, że nabywca zobowiązany jest do pokrycia wszystkich kosztów poniesionych przez gminę na przygotowanie nieruchomości do zbycia, skoro mają się one zawierać w cenie nieruchomości. Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Z przepisu tego wynika, że cena nieruchomości gminnych uzależniona jest jedynie od wartości tych nieruchomości. Należy jednak zwrócić uwagę, że cena to kwota, jaką nabywca faktycznie jest skłonny zapłacić za konkretną nieruchomość, oraz że cena stanowi istotny element umowy sprzedaży, bez ustalenia którego nie może dojść do zawarcia transakcji. Cena obrazuje więc faktyczną wartość nieruchomości na rynku. Natomiast wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi zgodnie z przepisami art. 149–159 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość nieruchomości stanowi, zgodnie z art. 67 ust. 1 u.g.n., podstawę ustalenia ceny nieruchomości. Zasady ustalania ceny są w świetle kolejnych przepisów komentowanej ustawy następujące: albo cena zostaje ustalona dla potrzeb zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym w wysokości równej wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego lub w wysokości wyższej od tej wartości (określonej przez

zbywcę); albo dla potrzeb postępowania przetargowego ustala się cenę wywoławczą (w wysokości równej lub wyższej od wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego), a faktyczna cena ustalona zostaje w wyniku przetargu (Ewa Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz; LEX 2011). W związku z tym należy stwierdzić, że zapisy dotyczące obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży należą do postanowień, które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami (wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2008 r., II SA/Wr 139/08). Poza tym w ocenie organu nadzoru, powyższe rozwiązanie narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny. 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. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Burmistrza Witnicy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tj. nabywca nieruchomości nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Podobnie jest w sytuacji z § 12 ust. 1 kwestionowanej uchwały, w myśl którego „w przypadku rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości, w celu zabezpieczenia wierzytelności gminy, zobowiązuje się Burmistrza do wprowadzania do wszystkich umów sprzedaży zapisów o poddaniu się nabywcy egzekucji, zgodnie z art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego oraz zabezpieczenia w szczególności poprzez ustanowienie hipoteki lub poręczeń majątkowych”. To wójt jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, a jednocześnie reprezentant gminy w akcie notarialnym sprzedaży nieruchomości, decyduje o konkretnych sposobach zabezpieczenia wierzytelności gminy. Rada gminy nie jest uprawniona do narzucania wójtowi sposobów zabezpieczenia. Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 70 ust. 2 zd. 2 stanowi jedynie, że wierzytelność jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tytułu sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Rolą wójta jest wprowadzenie do umowy sprzedaży nieruchomości takich zapisów, które będą zabezpieczały interes gminy w możliwie najpełniejszy sposób.

W § 11 badanej uchwały Rada postanowiła, iż „cena nieruchomości zbywanej w drodze bezprzetargowej oraz pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej, może zostać rozłożona na raty”. Przywołany zapis jest w istocie powtórzeniem art. 70 ust. 2 zd. 2 oraz art. 71 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem ze zdaniem 1 art. 70 ust. 2 „cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty”, a art. 71 ust. 3 stanowi, że „pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty. W sprawach tych stosuje się odpowiednio przepis art. 70 ust. 2-4”. Przepis § 11 uchwały nr XXII/116/2011 pozostaje w sprzeczności z wymogami § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do treści § 137 załącznika do tego rozporządzenia w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Powyższy przepis, na mocy § 143 załącznika, ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego, a więc odnosi się także do przedmiotowej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14 grudnia 2000r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).

Z tych samych względów za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 12 ust. 2, w którym Rada postanowiła, że „niespłacona część ceny sprzedaży nieruchomości podlega oprocentowaniu według stopy

redyskonta weksli stosowanej przez NBP”. Jest to bowiem dosłowne powtórzenie ust. 3 art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W zasadach gospodarowania nieruchomościami Rada mogłoby zamieścić przepis dotyczący wysokości oprocentowania niespłaconej części ceny sprzedaży nieruchomości tylko wtedy gdyby ustanowiła również inną stopę procentową – art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Sprzeczny z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest w ocenie organu nadzoru § 8 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości: 1) przeznaczone na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową; 2) zbywane na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat, jeżeli nieruchomość to została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę i dzierżawca nie zalega z zapłatą czynszu dzierżawnego na rzecz gminy”. Tymczasem ustawodawca w art. 37 ust. 3 cyt. ustawy wskazał, iż rada gminy w drodze uchwały może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową oraz gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Zdaniem organu nadzoru wobec treści art. 37 ust. 3 ustawy takie generalne zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości w niniejszej uchwale nie może być udzielone. W sytuacjach wskazanych w art. 37 ust. 3 rada powinna podejmować uchwały wyrażające zgodę w indywidualnych sprawach w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości. Pogląd ten podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2010 r. w sprawie o sygn. I OSK 1188/10, w którym uznał, że charakter zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości (art. 37 ust. 3 u.g.n.) uzależnionego od przesłanek spełnionych przez konkretny podmiot sprawia, iż akt gminy ma charakter indywidualny, co nie oznacza, że stanowi on rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Błędnie jest założenie, iż w przypadku zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, gdy chodzi o zbycie na rzecz konkretnego podmiotu, imienne wskazanie tego podmiotu narusza prawo.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli  
*Teresa Kaczmarek*