



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 października 2014 r.

Poz. 4500



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.11.15.2014.RJ1

Wrocław, dnia 28 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 6 w zakresie § 4 ust. 1 (dotyczy zmienianego § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000) oraz § 1 ust. 10 w zakresie § 7 (dotyczy § 7 nowo wprowadzonego załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000) uchwały Nr **LXX/615/14** Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 25 września 2014 r. o zmianie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzyca Kłodzka

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podjęła na sesji w dniu 25 września 2014 r. uchwałę Nr LXX/615/14 o zmianie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzyca Kłodzka.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 września 2014 r. nr BR.0711.30.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 października 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 6 w zakresie § 4 ust. 1 (dotyczy zmienianego § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000) z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 1-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121);

- § 1 ust. 10 w zakresie § 7 (dotyczy § 7 nowo wprowadzonego załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000) z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 5 w zw. z ust. 4 i ust. 17 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.

o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej dokonała nowelizacji uchwały Nr XIX/136/2000 z dnia 7 lutego 2000 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzyca Kłodzka.

W § 1 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła nadać nowe brzmienie § 4 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000.

Rada postanowiła, że § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000 otrzyma brzmienie:

„§ 4. 1. *W przypadku rozłożenia ceny sprzedaży lokalu użytkowego na raty pierwsza rata płatna przed zawarciem umowy sprzedaży nie może być mniejsza niż 10% ceny sprzedaży, a ponadto zapłacie w pełnej wysokości podlega kwota stanowiąca równowartość podatku VAT*”.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowany zapis zmienianego § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000 narusza w sposób istotny art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 1-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej ustalając maksymalną wysokość pierwszej raty ceny za sprzedaż lokalu użytkowego oraz zobowiązując do zapłaty w pełnej wysokości kwoty stanowiącej równowartość podatku VAT przekroczyła uprawnienia nadane jej przez ustawodawcę. Rozpatrywane unormowania ograniczają bowiem strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków, wobec czego nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami.

Ponadto stanowienie przez radę gminy odnośnie powyższej materii narusza także konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, określoną w art. 169 ust. 1 Konstytucji. Podejmowanie ww. czynności w zakresie sposobu płatności ceny sprzedaży lokalu należy bowiem do wyłącznej sfery działalności wykonawczej. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca mocą art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowił, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Rada nie była zatem władna stanowić w tym zakresie.

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę i określając zasady zbywania lokali użytkowych zobowiązana była uwzględnić regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym także podstawową zasadę określoną zarówno w art. 25 ust. 1 tej ustawy, jak i w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą wójt, burmistrz albo prezydent miasta gospodaruje odpowiednio, gminnym zasobem nieruchomości i mieniem gminy.

Mocą art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Z kolei w art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że 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, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

Mając na uwadze fakt, że gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do kompetencji wójta (tu burmistrza) stwierdzenia wymaga, że Rada nie była władna do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu w umowie wysokości pierwszej raty ceny przy sprzedaży lokalu użytkowego, jak też zobowiązania do zapłaty w pełnej wysokości kwoty stanowiącej równowartość podatku VAT. Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowym zakresie zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Op 299/13) w którym czytamy: „Rada nie posiada bowiem uprawnień do określenia sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu, nawet jeżeli określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Tym samym przedstawione postanowienia pozo-

stają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera umowy wynikające z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym, a ponadto podjęte zostały wbrew wyraźnej regulacji zawartej w art. 70 ust. 2 u.g.n.”. Tożsamy pogląd został zaprezentowany w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 września 2012 r. (sygn. akt II SA/Po 681/11), w myśl którego: „(...) warunki rozłożenia ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej określone zostały w art. 70 ust. 2 u.g.n. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, a tym bardziej modyfikowanie tych przepisów ustawowych poprzez określanie ilości rat czy wskazywanie wysokości pierwszej wpłaty (por. wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 1865/11, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Zwrócić nadto trzeba uwagę na fakt, że art. 70 ust. 2 u.g.n. stanowi, iż terminy spłat rat ustala się w umowie (której warunki wynikają z kolei z rokowań - art. 28 ust. 2 u.g.n.). Oznacza to, że kwestie warunków rozłożenia na raty płatności za zbywane nieruchomości należą do organu wykonawczego gminy (miasta)”. Rada zapisem zmienianego § 4 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Nr XIX/136/2000 stanowiła odnośnie kwestii uregulowanych przez ustawodawcę. Skoro zatem ustawodawca postanowił, że pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie, Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej nie posiadała kompetencji do ponownego stanowienia w tym zakresie. Rada Miejska nie może zatem decydować za właściwy w tym zakresie organ wykonawczy, z góry określając minimalną wysokość pierwszej raty ceny za sprzedaż lokalu użytkowego oraz zobowiązując do zapłaty w pełnej wysokości kwoty stanowiącej równowartość podatku VAT, ze względu na brak upoważnienia ustawowego do takiego działania.

Warto w tym miejscu wskazać na art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. 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 Bystrzycy Kłodzkiej (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 miejskiej 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.

W § 1 ust. 10 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła w zmienianej uchwale Nr XIX/136/2000 wprowadzić załącznik nr 4 dotyczący zasad udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Rada postanowiła, że § 7 załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000 otrzyma brzmienie:

„§ 7. 1. W przypadku rozłożenia na raty należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, niespłacona część podlega oprocentowaniu rocznemu przy zastosowaniu umownej stawki oprocentowania w wysokości: 1/ 5% - przy płatności w systemie dwóch rocznych rat 2/ 7% - przy płatności w systemie trzech rocznych rat 3/ 10% - w pozostałych przypadkach Należności płatne są w terminie do dnia 31 marca każdego roku kalendarzowego.

2. Zasady ust. 1 odnoszą się również w wypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności bez bonifikaty.”.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83): „Decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje:

1) starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej - w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne;

2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa - odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.”.

Zasadą przewidzianą w art. 4 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązek uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, właściwy organ administracji rozstrzygając decyzją o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest zobowiązany ustalić opłatę z tytułu przekształcenia. W stosunku do gruntów stanowiących własność gminy organem tym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Wysokość wskazanej opłaty ustala się w decyzji o przekształceniu z zastosowaniem przepisów art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Opłata ustalana jest przez organ dokonujący przekształcenia w decyzji administracyjnej, na podstawie której prawo użytkowania wieczystego przekształcone zostaje w prawo własności. Opłatę trzeba ustalić w decyzji o przekształceniu. Nie można tego zrobić w odrębnej decyzji. Orzeczenie o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności następuje z jednoczesnym ustaleniem odpłatności. Przedmiot postępowania administracyjnego w tej sprawie nie ma więc charakteru podzielnego (wyrok NSA z dnia 15 listopada 2002 r., I SA 864/01, R. Skwarło, *Komentarz do art.4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, LEX). W dalszej kolejności przepis art. 4 ustawy przewiduje możliwość rozłożenia opłaty na raty, podlegającej oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (obecnie od dnia 9 października 2014 r. wynosi ona 2,25%, <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm>) a w ust. 5 tego przepisu ustawodawca postanowił, że rada może wyrazić zgodę na zastosowanie innej niż określona w ust. 4, stopy procentowej.

Zauważyć należy, że opisana w art. 4 ust. 5 ustawy kwestia zmiany wysokości oprocentowania opłaty, która nie została uiszczona, dotyczy podmiotu, wobec którego wydana została już decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Podmiot ten nie uiszcza, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Celem rozpatrywanej regulacji prawnej jest bowiem zabezpieczenie prawidłowości wnoszenia ustalonych opłat. Nieuiszczenie opłat będzie skutkowało finansowymi konsekwencjami wobec podmiotu niewypełniającego nałożonych na niego obowiązków. Ustawodawca przewidział zatem w art. 4 ust. 5 ustawy sytuację, w której konsekwencje nieuiszczenia opłaty mogą być złagodzone. Udzielając zatem zgody na przyjęcie rozwiązania mniej korzystnego dla finansów gminy rada akceptuje stan z założenia dla strony korzystniejszy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Kr 136/14, orzeczenie nieprawomocne) *„Konstrukcja instytucji zgody i tryb jej udzielania pozwalają na stwierdzenie, że odstępstwo od określonej ustawowo stopy procentowej zasadniczo dotyczy sytuacji, w których chodzi o przyjęcie rozwiązania mniej korzystnego dla właściciela nieruchomości. To właśnie dlatego organ zamierzający przyjąć taką stopę procentową, której stosowanie może przynosić państwu lub jednostce samorządu terytorialnego mniejsze niż gwarantuje to ustawa przychody, musi uzyskać na to zgodę. Zgoda ta udzielana jest organowi, a nie stronie postępowania. Skoro owa zgoda nie jest aktem podlegającym zaskarżeniu, to tym bardziej nie można przyjąć, aby mogła ona dotyczyć stopy procentowej mniej korzystnej dla wieczystego użytkownika. W takiej bowiem sytuacji wieczysty użytkownik byłby pozbawiony możliwości ochrony własnych praw. Użytego przez ustawodawcę sformułowania "inna stopa procentowa" nie można wyklądać w sposób zaprezentowany przez organ. W art. 4 ust 4 ustawy stopa procentowa nie została określona wartościowo, lecz odnosi się do stopy procentowej redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Słowo "inna" użyte w ust. 5 odnosić więc należy nie do stawki (bo takiej w ust. 4 nie ma), lecz do sposobu określenia stopy procentowej. W takim kontekście teza, że udzielenie zgody dotyczyć może tylko takiej stopy procentowej, która wedle prognoz będzie bardziej korzystna dla wieczystego użytkownika, jest w pełni uzasadnione.”* Tożsamą interpretację dla opisanego wyżej unormowania prawnego przyjął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyrokach z dnia 25 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Łd 390/14 i II SA/Łd 391/14, orzeczenia nieprawomocne).

Zdaniem organu nadzoru ustalenie stawki oprocentowania innej niż ustawowa w oparciu o art. 4 ust. 5 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości możliwe jest tylko do górnej granicy oprocentowania wyrażonej w art. 4 ust. 4 tej ustawy. Ustalenie bowiem wyższej niż ustawowa stopy procentowej, sprowadza się do ustalenia wysokości opłaty łącznie z odsetkami

w sposób całkowicie oderwany od rzeczywistej wartości nieruchomości, a tym samym - od wartości prawa (własności), które użytkownik wieczysty ma uzyskać w zamian za wieczyste użytkowanie. Opłata za przekształcenie stanowi bowiem w istocie wynagrodzenie za przeniesienie prawa własności nieruchomości na dotychczasowego jej użytkownika wieczystego; swoisty odpowiednik ceny nabycia własności (por. wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 208/14, orzeczenie nieprawomocne). Świadczy o tym przyjęty przez ustawodawcę sposób ustalania tej opłaty: w drodze odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących ustalania ceny sprzedaży nieruchomości, na podstawie jej wartości, z jednoczesnym zaliczeniem na poczet tej ceny wartości prawa użytkowania wieczystego (zob. zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, odesłanie do art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Taki charakter opłaty za przekształcenie potwierdza też orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. akt I CK 316/02 (LEX nr 1129606), Sąd Najwyższy uznał, że *"opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest wynagrodzeniem za przeniesienie własności nieruchomości gruntowej w szczególny sposób, przewidziany ustawą z 1997 r."*. Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru działając na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Rada Miejska nie mogła zastosować wyższej niż ustawowa – określonej w art. 4 ust. 4 w/w ustawy, a w konsekwencji niekorzystnej dla użytkownika wieczystego stopy procentowej. Uznać zatem trzeba, iż w rozpatrywanej sprawie Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej dokonała wadliwej wykładni przepisu prawa materialnego tj. art. 4 ust. 4 w zw. z ust. 5 i ust. 17 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, co w konsekwencji doprowadziło do podjęcia unormowania niezgodnego z wolą ustawodawcy (§ 1 ust. 10 przedmiotowej uchwały w zakresie nowo wprowadzonego § 7 załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000).

W tym stanie rzeczy należy uznać, że § 1 ust. 10 uchwały w zakresie nowo wprowadzonego § 7 załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000, w którym stopa procentowa w odniesieniu do rozłożonej na raty nieuiszczonej części opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ustalona została w wysokości:

- 1) 5% - przy płatności w systemie dwóch rocznych rat;
- 2) 7% - przy płatności w systemie trzech rocznych rat;
- 3) 10% - w pozostałych przypadkach

(a zatem stopy procentowe określone w uchwale są wyższe niż ta ustawowa) podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto wymaga zauważyć, iż stopa procentowa od nieuiszczonych rat opłaty została określona jednoznacznie przez ustawodawcę w przepisie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przewidziana w ust. 5 możliwość odstępstwa od tak ustalonej stawki ma charakter wyjątkowy. Skorzystanie z tej możliwości obwarowane zostało określonymi warunkami, których treść i zakres nie mogą podlegać dowolnej i rozszerzającej wykładni. Wedle art. 4 ust. 17 w/w ustawy do wyrażenia przez radę gminy zgody na zastosowanie innej stawki procentowej stosuje się odpowiednio przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. "Odpowiednie" stosowanie normy, do której dany przepis odsyła nie polega na dowolnym doborze jej elementów, ale na zastosowaniu tej normy w tak szerokim, jak jest to tylko możliwe, zakresie. Wskazany przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje tryb wyrażania zgody przez m.in. radę gminy i nie pełni tylko funkcji "informacyjnej". Nie ma żadnych przeszkód, aby tryb ten w całości mógł być stosowany w przypadku wyrażania zgody na inną stopę procentową od nieuiszczonych rat opłaty za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania we własność. Tryb ten zaś ma wyraźnie charakter indywidualny, stosowany do konkretnego przypadku. Przekonuje o tym zarówno konieczność złożenia odpowiedniego wniosku, jak i określenie terminu do wydania uchwały, a przede wszystkim brak wyraźnie, ustawowo wskazanej kompetencji do zastąpienia regulacji ustawowej regulacją lokalną. Wyrażenie zgody na odstępstwo ma być inicjowane wnioskiem organu w określonej sprawie i okolicznościami tylko tej indywidualnej sprawy ów wniosek może być motywowany.

Zgoda na zastosowanie innej stopy procentowej jest więc wydawana w zależności od wniosku w indywidualnym postępowaniu w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Innymi słowy, w przedmiocie tej zgody, jeśli sprawa dotyczy nieruchomości stanowiących własność gminy, rada gminy podejmuje uchwałę, która jest adresowana do organu właściwego w ramach procedury administracyjnej prowadzącej do wydania odpowiedniej decyzji. Z tych też względów organ stanowiący gminy nie może, w drodze aktu prawa miejscowego, narzucić wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) stosowania konkretnej stopy procentowej. Takie ustalenie przez radę gminy określonej stopy procentowej oznacza w istocie wprowadzenie stawki urzędowej, do czego rada nie jest uprawniona.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2606/13), w którym czytamy: „Dodać należy, że Sąd I instancji, dokonując wykładni art. 4 ust. 5 ustawy, w ogóle nie wziął pod uwagę, mającego podstawowe znaczenie w sprawie, art. 4 ust. 17 ustawy. Przepis ten, w zakresie trybu obniżenia stopy procentowej za nieziszczone opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, odsyła do art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.). Postanowienia art. 11 ust. 2 u.g.n. wskazują, że rada ma podjąć uchwałę o zastosowaniu innej stopy procentowej, niż określona w art. 4 ust. 4 ustawy, w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku przez odpowiedni organ. Oznacza to, że rada może wydać uchwałę tylko w sprawie jednostkowej. Powołany art. 11 ust. 2 w ogóle nie przewiduje możliwości zmiany stopy oprocentowania w formie uchwały rady o charakterze generalnym. Zawsze rada podejmuje taką uchwałę na wniosek i w jednostkowej sprawie. (...) Zarzut błędnej wykładni art. 4 ust. 5 ustawy poprzez przyjęcie, że możliwe jest zastosowanie tego przepisu wobec generalnie określonego kręgu podmiotów oraz niesprecyzowanych nieruchomości przed ustaleniem ich ceny w sposób i trybie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należało uznać za uzasadniony.”

Na marginesie można dodać, że przepis art. 4 ust. 5 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dotyczy innej instytucji prawnej, niż określona w art. 4 ust. 7 tej ustawy. Bonifikata, o której mowa w art. 4 ust. 7 ustawy dotyczy użytkowników wieczystych, którzy wystąpili o przekształcenie dotychczasowego prawa w prawo własności. Może być ona przyznana w formie aktu generalnego, ponieważ rozpoczyna ona niejako proces przekształcenia dotychczasowego prawa. Ustawodawca chciał, aby ten proces dotyczył jak najszerszej grupy użytkowników wieczystych. Dodatkowe ulgi zachęcały użytkowników wieczystych do występowania z wnioskiem o przekształcenie dotychczasowego prawa w prawo własności. W opinii organu nadzoru interpretowanie w drodze analogii art. 4 ust. 5 poprzez art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości uznać zatem należy za błędne.

Należy również zauważyć, iż adresatem rozpatrywanego tu przepisu § 7 załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 07 lutego 2000 r., nie jest strona konkretnego postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie, lecz właściwy organ administracyjny w ramach procedury administracyjnej, prowadzącej do wydania odpowiedniej decyzji (tu Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej). Omawiany przepis nie przyznaje więc żadnych praw, ani nie tworzy też obowiązków po stronie konkretnie zindywidualizowanego adresata, lecz ma charakter aktu wewnętrznego i skierowany jest do organu właściwego do ustalenia opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stosownie do art. 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 759/13).

Powyższe zdaniem organu nadzoru przesądza o tym, iż rozpatrywany przepis uchwały nie może być obecny w akcie prawa miejscowego. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 137/13) komentując przepis art. 4 ust. 5 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości uznał, iż nie daje on podstaw do wydania aktu prawa miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 10 uchwały w zakresie nowo wprowadzonego § 7 załącznika nr 4 do uchwały Nr XIX/136/2000. Stwierdzenie nieważ-

ności dotyczy także § 7 ust. 2 wskazanego przepisu, który jest powiązany merytorycznie z ust. 1, wobec czego jego pozostawienie pozbawione byłoby racjonalnych podstaw.

Rada Miejska, podejmując niniejszą uchwałę, w zakwestionowanej części przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego, tymczasem każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Stanowisko organu nadzoru potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99): *"Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał."*. W przedmiotowej kwestii wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Op 350/07) stwierdzając że: *"Organ wykonujący kompetencję prawodawczą w zawartym upoważnieniu ustawowym obowiązany jest zatem działać ściśle w granicach tego upoważnienia."*. Mając na uwadze cytowany już wyżej art. 7 Konstytucji RP, zasadnym jest przytoczenie również jednej z tez postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04 (OSNKW 2005/3/29): *"Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej."*.

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz