



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 listopada 2014 r.

Poz. 4726



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.20.10.2014.KT3

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Dobromierz z dnia 23 października 2014 r. Nr LII/290/14 zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Dobromierz.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 października 2014 r. Rada Gminy Dobromierz podjęła uchwałę Nr LII/290/14 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Dobromierz.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 października 2014 r.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono, że badaną uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. 121 ze zm.).

Niniejszym aktem dokonano zmiany uchwały Rady Gminy Dobromierz z dnia 30 sierpnia 2007 r. Nr XXII/67/07 w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Dobromierz. Mocą § 1 uchwały Rada nadała następujące brzmienie § 4 ust. 3 zmienianego aktu: *Osoby ubiegające się o nabycie nieruchomości ponoszą koszty sporządzenia umowy notarialnej.* W ocenie Organu Nadzoru, powyższy przepis uchwały podjęty został z przekroczeniem granic przyznanej Radzie kompetencji prawodawczej, naruszeniem kompetencji organu wykonawczego gminy oraz z naruszeniem wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego zasady swobody umów.

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.

Zasady gospodarowania nieruchomościami gminy powinny stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie. Wśród tych zasad nie mogą jednak znaleźć się szczególne postanowienia przewidziane do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez Wójta z potencjalnym nabywcą nieruchomości. Zakwestionowany przepis uchwały reguluje kwestię, która co do zasady powinna zostać unormowana w umowie.

W związku z powyższym, kwestionowana regulacja uchwały nie znajduje oparcia w przepisie upoważniającym Radę do podjęcia niniejszego aktu prawa miejscowego. Należy podkreślić, że każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Ponadto, omawiany zapis uchwały prowadzi do naruszenia kompetencji organu wykonawczego gminy, w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Wedle art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, natomiast na mocy art. 26 ust. 1 organem wykonawczym jest wójt. Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród kompetencji wójta wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Zgodnie natomiast z art. 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do treści art. 25 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt.

Na tle przytoczonych wyżej przepisów nie może budzić wątpliwości, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących tych nieruchomości należy do wójta. W art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być on interpretowany ściśle. Organ stanowiący gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje.

Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. (sygn. akt II SA 3144/03 - Lex nr 16073): „Art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”.

Powyższa regulacja stanowi również niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> 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 zbycia nieruchomości skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera or-

gan wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy, jak ustalenie kto poniesie koszty związane ze sporządzeniem umowy notarialnej, stanowią warunki negocjowane przez strony tej umowy, nabywcę i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy.

Reasumując, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego tego rodzaju koszty nie mogą być określone jednostronnie wobec przyszłych stron umowy w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, o tym zdecydować już bowiem sami kontrahenci przy zawieraniu umowy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r. II SA/Wr 392/13, z dnia 22 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 591/09, z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 139/08 czy wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 października 2013 r. sygn. akt II SA/Op 299/13 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2009 r. sygn. akt II SA/Gl 716/09).

Biorąc pod uwagę powyższe 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 dnia 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*