



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2015 r.

Poz. 3459

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.122.5.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2015 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

§ 6 uchwały nr XI.70.2015 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży mieszkań komunalnych ich dotychczasowym najemcom oraz zasad udzielania bonifikat przy ich sprzedaży.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Stara Kamienica, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 1 i 2 pkt 1, art. 68 ust. 1 pkt 7 i art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782), podjęła na sesji w dniu 31 lipca 2015 r. uchwałę w sprawie określenia zasad sprzedaży mieszkań komunalnych ich dotychczasowym najemcom oraz zasad udzielania bonifikat przy ich sprzedaży – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 6 został podjęty z istotnym naruszeniem 11 ust. 1, art. 25 ust. 1 i art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Kwestionowana regulacja stanowi: „1. W przypadku rozłożenia ceny nabycia na roczne raty wysokość pierwszej raty nie może być niższa niż 20% tej ceny, a ilość rat nie może być większa niż 5. 2. Raty oraz oprocentowanie uiszcza się z góry, w terminie do 31 marca każdego roku. 3. Wysokość oprocentowania kwoty pozostałej do zapłaty wynosi 10% w skali roku.

Organ stanowiący gminy – ustalając wysokość pierwszej raty ceny, maksymalną ilość rat, termin ich zapłaty oraz stopę procentową – przekroczył uprawnienia nadane mu przez ustawodawcę. Unormowania te wkraczają w materię ustawową i w zakres kompetencji organu wykonawczego oraz ograniczają strony przyszłej umowy sprzedaży w ustaleniu jej warunków, a wobec tego nie mogą funkcjonować jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami, do których ustalenia upoważniony jest organ stanowiący.

Po pierwsze, mocą art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami określono, że cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej

własność, zaś cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze ustawowo regulowanych rokowań, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność 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. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski, przy czym rada gminy w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności gminy może wyrazić zgodę na zastosowanie, innej stopy procentowej.

Po drugie, podejmując uchwałę i określając zasady zbywania lokali użytkowych konieczne było uwzględnienie norm ustawowych określających kompetencje organu wykonawczego. Wskazany zakres regulacji należy bowiem do sfery objętej art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym ustalono, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z innych przepisów ustawowych, organem reprezentującym jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Należy także uwzględnić, że zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy, zaś na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, organ ten gospodaruje mieniem gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że organ stanowiący gminy nie jest władny do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu w umowie wysokości pierwszej raty ceny przy sprzedaży lokalu użytkowego, maksymalnej ilości rat, terminu ich płatności. Nie może też postanowić w sposób generalny o odstąpieniu od ustawowej stopy oprocentowania.

Zaprezentowane stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w którym wskazano, że „Rada Gminy nie posiada uprawnień do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu – nawet jeżeli określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Rada nie jest również uprawniona do ustalania terminu płatności rat, skoro w art. 70 ust. 2 u.g.n. wyraźnie przekazano tę kwestię do regulacji umownej. Przedstawione postanowienia stanowią warunki umowy przeniesienia własności nieruchomości lokalowej, które powinny być rozwinięciem i konkretyzacją zasad ustawowych oraz określanych przez radę gminy zasad gospodarowania nieruchomościami. Tym samym, należy podzielić pogląd Wojewody, że przedstawione uregulowania pozostają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera umowy wynikające z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym, a ponadto podjęte zostały wbrew wyraźnemu uregulowaniu zawartemu w art. 70 ust. 2 [ustawy o gospodarce nieruchomościami]. Ustawodawca nie przewidział bowiem instrumentu prawnego (w postaci np. uchwały) dla rady gminy, pozostawiając te kwestie do regulowania bezpośrednio w treści czynności prawnej jaką stanowi umowa” (wyrok WSA dnia 21 maja 2008 r., II SA/Wr 139/08, LEX nr 519139). Stanowisko w zakresie określenia generalnej stopy procentowej potwierdzone zostało w innym wyroku, zgodnie z którym „treść przepisu art. 70 ust. 4 [ustawy o gospodarce nieruchomościami] nie pozwala na wydanie przez radę gminy aktu prawa miejscowego o charakterze generalnym, odnoszącym się do ogólnie określonego kręgu podmiotów, podejmowanego a priori przed wnioskiem zawierającym cenę w odniesieniu do wszystkich lokali mieszkalnych wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości i potencjalnie podlegających sprzedaży w trybie bezprzetargowym. W ramach kompetencji ustanowionej w art. 70 ust. 4 [ustawy o gospodarce nieruchomościami], rada gminy upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż przewidziana w ustawie stopy oprocentowania niespłaconej części rozłożonej na raty ceny nieruchomości, nie zaś do wprowadzenia generalnej możliwości stosowania wobec nabywców nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości odmiennych stawek oprocentowania niespłaconej części rozłożonej na raty ceny nieruchomości” (wyrok WSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., II SA/Go 216/14, LEX nr 1454935; porównaj: wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2010 r., II SA/Go 198/10, LEX nr 619915; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2010 r., II SA/Go 398/10, LEX nr 674157; wyrok WSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., II SA/Go 498/10, LEX nr 599437).

Dodatkowo pamiętać należy – i to po trzecie – że na mocy art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia 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 organ wykonawczy gminy 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, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała organu stanowiącego 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*