



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 listopada 2015 r.

Poz. 5088

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.30.6.2015.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 26 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 1 uchwały Nr XV/90/2015 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 27 października 2015 roku zmieniającej uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy w zakresie dodanego § 11a ust. 1, 3, 4, 5 w uchwale Nr XIII/67/2011.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszycy, na sesji dnia 27 października 2015 roku podjęła uchwałę Nr XV/90/2015 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy. Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem nr BORM.0711.27.2015 z dnia 2 listopada 2015 r. i wpłynęła do organu nadzoru 5 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

Dodanego § 11a ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) i w zw. z art. 11, art. 25 oraz art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) oraz z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Dodanego § 11a ust. 3 z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), art. 70 ust. 3, 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.), w zw. z §118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.)

Dodanego § 11a ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) i w zw. z art. 11, art. 25 oraz art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.); oraz z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Dodanego § 11a ust. 5 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) i w zw. z art. 11, art. 25 oraz art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.

U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.); oraz z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Głuszycy dokonała nowelizacji uchwały nr XIII/67/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Głuszycy. Jako podstawę prawną Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 70 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres wprowadzanych przez przedmiotową uchwałę zmian określa jej § 1, w którym Rada postanowiła dodać do Rozdziału 3 nowelizowanej uchwały § 11a, zgodnie z którym: cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań może zostać rozłożona na wniosek kupującego na raty roczne, na czas nie dłuższy niż 5 lat (ust. 1), pierwsza rata roczna wynosząca nie mniej niż 50% ceny sprzedaży podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości (ust. 2), rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stałej stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski na dzień zawarcia umowy sprzedaży (ust. 3), raty roczne wraz z oprocentowaniem płatne są w terminach rocznych przypadających odpowiednio na dzień zawarcia umowy sprzedaży (ust. 4), wiarytelności Gminy Głuszycy z tytułu rozłożenia na raty ceny sprzedaży nieruchomości podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu na koszt nabywcy nieruchomości (ust. 5).

Oceniając badaną uchwałę trzeba rozważyć trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Po drugie do rozważenia pozostaje kwestia w jakim stopniu rada gminy (tu Rada Miejska w Głuszycy) jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem, czyli jak daleko organ stanowiący może uszczegółowić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego. Po trzecie należy przeanalizować, czy rada nie objęła zakresem regulacji uchwały, materii unormowanej aktami ustawowymi, modyfikując ich znaczenie.

Odnosząc się do dwóch pierwszych spośród powyższych zagadnień należy przytoczyć art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), który stanowi, że: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.”. Normę konstytucyjną rozwijają art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określając kolejno, że organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, a organem wykonawczym jest wójt.

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.”. Na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród kompetencji wójta wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Podobna regulacja znajduje się w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z jej art. 11. 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 nieruchomości należy do wójta. Cytowany już art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być 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. 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 teże 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 rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”.

Wyżej przytoczone przepisy wskazują, że Rada Miejska w Głuszycy ograniczając maksymalną długość okresu na jaki można rozłożyć płatność (ust. 1), określając termin płatności kolejnych rat (ust. 4), obciążając kosztami zabezpieczenia wierzytelności nabywcę nieruchomości (ust. 5), a także stanowiąc, że rozłożona na raty część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stałej stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ten fragment ustępu stanowi powtórzenie treści ustawy), na dzień zawarcia umowy sprzedaży (element dodany - ust. 3) przekroczyła przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji. Rozpatrywane unormowania nie mogą być uznane za generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami, do których stanowienia Rada ma kompetencje nadane jej przez ustawę o samorządzie gminnym. Materia określona w dodanym § 11a ust. 1, 3-5 stanowi, nie o zasadach, lecz, de facto, o sposobie gospodarowania mieniem gminy, gdyż za taki należy uznać regulacje określające elementy umowy sprzedaży nieruchomości. W związku z tym, należy ona do sfery wykonawczej, znajdującej się w tym przypadku, w zakresie kompetencji Burmistrza Głuszycy. Fakt, że ust. 1, 3, 4 i 5 paragrafu 11a zostały wydane mimo nieposiadania przez Radę Gminy Głuszycy kompetencji w tym zakresie prowadzi jednocześnie do dalszej konkluzji w kwestii ich istotnej niezgodności z prawem. Mając na uwadze fakt, że gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do kompetencji wójta (w tym przypadku Burmistrza Głuszycy) stwierdzić należy, że Rada nie mogła, mocą swej uchwały, ograniczyć organowi wykonawczemu prawa do określania treści umowy sprzedaży, w tym takich jej elementów, jak, okres rozłożenia płatności na raty (ust. 1) termin ich płatności (ust. 4) oraz obciążyć nabywcę nieruchomości kosztami zabezpieczenia wierzytelności (ust.5). Regulując te kwestie określiła materię, która powinna być zgodnie z prawem, przedmiotem umowy pomiędzy organem wykonawczym, a drugą stroną umowy sprzedaży nieruchomości. 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 kwestionowanych przepisów uchwały, zawierających elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Burmistrza Głuszycy (jako stroną 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, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała Rady Miejskiej w Głuszycy narzucająca jednostronnie, rozwiązania dla stron 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.

Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowym zakresie zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 139/08), w którym czytamy: 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 u.g.n. 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”, oraz w innym fragmencie, „Rada w § 19 i § 22 określając maksymalny czas spłaty rat na okres 5 lat - poprzez skrócenie tego okresu - dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, próbując tym samym ograniczyć strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków, do czego nie była umocowana. 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

ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia niespłaconej części należności, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony: przyszłego właściciela i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 u.g.n. reprezentowana jest przez organ wykonawczy”. 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: „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).”.

Ponadto odnośnie postanowienia § 11a ust. 3 uchwały pragnę wskazać, co następuje. Ustawodawca w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami określił, że „Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski” oraz upoważnił w art. 70 ust. 4 tej ustawy Radę do wyrażenia zgody na zastosowanie innej stopy procentowej, niż określona w ust. 3. Po pierwsze Rada Miejska nie zrealizowała upoważnienia z art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem nie wyraziła zgody na zastosowanie innej stopy procentowej niż określona została w art. 70 ust. 3 tej ustawy. Po drugie określenie, w § 11a ust. 3, że wskazana przez ustawę stopa procentowa będzie brana pod uwagę „na dzień zawarcia umowy sprzedaży”, nie może zostać uznane za ustanowienie innej stopy procentowej w rozumieniu wyżej przytoczonych przepisów ustawy, a ponadto stanowi modyfikację norm ustawowych. Uchwała rady gminy, jako stojąca niżej od ustawy w hierarchii źródeł prawa, nie może powtarzać, modyfikować, uszczegóławiać czy też odstępować w określonym zakresie od powyższych norm ustawy, a jeżeli to czyni, to istotnie narusza prawo. W tym miejscu właściwe jest również wskazanie, że zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. z 2002 r., poz. 908 ze zm.) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Podobne stanowisko zajął NSA we Wrocławiu stwierdzając: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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