



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-O.4131.22.2013.GSS

Warszawa, 16 grudnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o *samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w zakresie § 2 ust. 3 oraz §§ 3, 5, 6 ust. 2 uchwały Nr XXXV/199/2013 Rady Gminy Krzynowłoga Mała z dnia 30 października 2013r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2013 r. Rada Gminy Krzynowłoga Mała podjęła uchwałę Nr XXXV/199/2013 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 19 listopada 2013 r. Jako podstawy prawne Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust.6, art. 37 ust. 3 i 4, art.68 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Mazowiecki dokonał analizy przedmiotowej uchwały i stwierdził, że uchwała istotnie narusza ustawę o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) i w związku z powyższym w dniu 4 grudnia wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W § 2 ust 3 uchwały Rada Gminy Krzynowłoga Mała określiła, że *Koszty wyceny i koszty związane z zawarciem umowy kupna – sprzedaży obciążają nabywcę.* W ocenie organu nadzoru, powyższe rozwiązanie narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.), zgodnie z którą 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 rozwiązania dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 566/04, podzielił pogląd, iż *lokalne prawodawstwo, mimo stosunkowo dużej swobody nie ma jednak charakteru samoistnego. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych.*

Należy podkreślić, iż kwestionowany § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały został wydany bez podstawy prawnej, z uwagi na brak legitymacji organu stanowiącego gminy do jednostronnego nałożenia na nabywców nieruchomości gminnych obowiązku ponoszenia kosztów związanych z ich zbyciem. Dana umowa cywilnoprawna, regulująca stosunek między nabywcą nieruchomości a zbywającą ją gminą, jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, a jej zawarcie należy do organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Rada Gminy Krzynowłoga Mała mocą przedmiotowej uchwały unormowała w § 3 kwestię zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości gruntowych oraz zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu lokali będących przedmiotem umowy najmu lub dzierżawy stanowiąc, że:

1. *Zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości gruntowe:*
 - a) *przeznaczone pod realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,*
 - b) *gdy sprzedaż nieruchomości będącej przedmiotem umowy dzierżawy następuje na rzecz dzierżawcy tej nieruchomości, pod warunkiem że umowa dzierżawy została zawarta na co najmniej 10 lat.*

2. Zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu lokale będące przedmiotem umowy najmu lub dzierżawy, zbywane na rzecz najemców lub dzierżawców.

W ocenie organu nadzoru powyższe rozwiązania nie znajdują umocowania w obowiązujących przepisach prawa. Tematyka odnosząca się do zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego została uregulowana w przepisach działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami zawierającego szczególne unormowania dotyczące gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością tych podmiotów. Celem ustawy jest takie gospodarowanie przez podmioty nieruchomości Skarbu Państwa i samorządowymi, które ma służyć interesowi publicznemu, ogółowi obywateli, a nie poszczególnym jednostkom.

Należy zauważyć, iż systematyka oraz wykładnia gramatyczna przepisu art. 37 ust. 1 niniejszej ustawy statuuje generalną zasadę, zgodnie z którą sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego następuje w drodze przetargu.

Oceniając zapisy przedmiotowej uchwały z punktu widzenia legalności, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż wyjątki od zasady przetargowego obrotu nieruchomościami zostały enumeratywnie wymienione w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W art. 37 ust. 3 ustawodawca upoważnił radę gminy, powiatu i sejmiku, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, do zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości z uwagi na ich przeznaczenie lub z uwagi na podmioty korzystające z tych nieruchomości. Zatem, tylko wyżej wskazane przypadki są jedynymi uzasadniającymi bezprzetargowy tryb zbycia nieruchomości (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 566/08).

W świetle powyższych ustaleń, wprowadzone przez Radę Gminy Krzynowłoga Mała w zapisie § 3 przedmiotowej uchwały rozwiązania naruszają obowiązujący porządek prawny.

Rada Gminy Krzynowłoga Mała w § 5 stwierdziła: *w przypadku gdy sprzedaż lokalu następuje w trybie innym aniżeli przetarg, określony odrębnymi przepisami, cena sprzedaży może zostać rozłożona na raty roczne, przy czym pierwsza rata nie może być niższa niż 20 % ceny lokalu. W takim przypadku pozostała do zapłaty część ceny podlega oprocentowaniu w wysokości 1% stopy redyskontowej weksli obowiązującej w narodowym banku polskim w dniu zawarcia umowy sprzedaży w stosunku rocznym.*

Rada Gminy Krzynowłoga Mała ustalając maksymalną wysokość pierwszej raty ceny za zbywane lub nabywane nieruchomości przekroczyła uprawnienia nadane jej przez ustawodawcę. Unormowania zawarte w przedmiotowej uchwale ograniczają bowiem strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami. Stosownie do postanowień art. 70 ust. 2 u.g.n., cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat, przy czym 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. Przywołany powyżej przepis nie upoważnia organu stanowiącego do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu w umowie wysokości pierwszej raty ceny za zbywaną lub nabywaną nieruchomość. Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowym zakresie zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09 (baza orzeczeń LEX nr 601 320) zgodnie, z którym *takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy.* Tożsamy pogląd został zaprezentowany w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07 (baza orzeczeń LEX nr 398 905), w myśl którego *kwestia wysokości pierwszej wpłaty oraz ewentualnego rozłożenia tej należności na raty, mieści się w zakresie kompetencji Burmistrza, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji.*

Zgodnie z art. 70 ust 3 u.s.g. rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. W ust. 4 tego przepisu u.s.g. ustawodawca określa, że wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej.

Organ nadzoru analizując przedmiotową uchwałę uznał, że w ramach kompetencji ustanowionej w art. 70 ust. 4 u.g.n, Rada Gminy Krzynowłoga Mała nie mogła posłużyć się formą prawną aktu generalnego i abstrakcyjnego o charakterze przepisów gminnych. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy, do którego należy gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). pragnąc odstąpić na etapie zawierania umowy z konkretnym podmiotem od ustawowej wysokości oprocentowania wynikającej z art. 70 ust. 3 u.g.n., obowiązany jest wystąpić do rady, dla której ustawa o samorządzie gminnym zastrzega do wyłącznej kompetencji podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. i ubiegać się przed tym organem o zgodę na inną, wyjątkową, indywidualną modyfikację stopy oprocentowania. Podkreślić należy, że art. 70 ust. 4 u.g.n. nie zwiera żadnych kryteriów udzielenia takiej zgody co oznacza, że uchwała rady gminy w tym przedmiocie jest w pełni uznaniowa, a jej treść w znaczącej mierze zależeć będzie od argumentacji zaprezentowanej przez wnioskujący organ wykonawczy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) projektując w umowie stawkę oprocentowania odmienną od narzuconej przepisem art. 70 ust. 3 u.g.n. obowiązany będzie wykazać radzie szereg indywidualnych względów podmiotowych (warunki osobiste, sytuacja ekonomiczna) nabywcy oraz przedmiotowych (stan, rodzaj zbywanej nieruchomości), tak aby przekonać radę do ukształtowania sytuacji prawnej gminy mniej lub bardziej korzystnie, aniżeli przewiduje to ustawa (art. 70 ust. 3 u.g.n.). Odmowa wyrażenia zgody przez radę oznacza nakaz zastosowania przez wójta stawki oprocentowania określonej w art. 70 ust. 3 u.g.n. Wszystkie te argumenty wskazują, że uchwała w przedmiocie zgody na stawkę oprocentowania od niespłaconej części ceny nieruchomości gminnej zbywanej w trybie bezprzetargowym jest aktem indywidualnym rady, skierowanym do organu wykonawczego gminy. Funkcją tego przepisu jest zapewnienie kontroli nad treścią projektowanych oświadczeń woli gminy, które mogą prowadzić do długofalowego (do 10 lat; zob. art. 70 ust. 2 zd. pierwsze u.g.n.) kształtowania stałych dochodów gminy. Nieskrępowana odmowa wyrażenia zgody wydawana przez radę gminy na podstawie art. 70 ust. 4 u.g.n. wzmacnia funkcję gwarancyjną art. 70 ust. 3 u.g.n., gdyż zapobiega obniżeniu dochodów gminy poniżej granicy wyznaczonej przez ustawodawcę dla stosunków cywilnoprawnych tego rodzaju.

W § 6 ust. 2 Rada Gminy Krzynowłoga Mała postanowiła:

2. Zwalnia się z obowiązku przeprowadzenia przetargu jeżeli zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użytkowania następuje:

- a) na rzecz osoby (lub jej następcy prawnego), która wybudowała zgodnie z obowiązującym prawem na gruncie gminy będącym przedmiotem przetargu stały obiekt budowlany związany z gruntem,*
- b) na cele upraw rolnych i ogrodów,*

- c) na rzecz stowarzyszeń i klubów sportowych, w zakresie prowadzonej przez nie działalności statutowej,
- d) na rzecz jednostek budżetowych, jednostek pomocniczych i zakładów budżetowych Gminy Krzynowłoga Mała,
- e) na cele poprawienia warunków zagospodarowania (bez prawa zabudowy) nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność, oddanej w użytkowanie wieczyste, dzierżawę najem lub użytkowanie wnioskodawcy, jeżeli nie może stanowić samodzielnej nieruchomości,
- f) na cele użyteczności publicznej oraz realizację celów publicznych,
- g) jako kontynuacja umowy z ostatnim najemcą, dzierżawcą lub użytkownikiem, pod warunkiem, że wywiązał się z postanowień dotychczasowej umowy.

Zapisek przyjętym w uchwale Rada Gminy Krzynowłoga Mała uregulowała zwolnienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu na zawarcie umowy najmu, dzierżawy i użytkowania odmiennie od regulacji ustawowej zawartej w art. 37 ust. 4 u.g.n. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że *Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.*

Oznacza to, że przepis art. 37 ust. 4 u.g.n. ustanawia zasadę zawierania wymienionych w nim umów w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w jego zdaniu drugim, jednak nie daje ona podstaw do działania rady w tym zakresie w sposób generalny. Sformułowanie *mogą wyrazić zgodę* jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych zindywidualizowanych przypadków i musi być traktowana jako wyjątek, nie może natomiast w żadnym wypadku przybierać formy zasady zawartej w akcie prawa miejscowego - poprzez wyrażenie generalnej zgody.

Organ nadzoru ponadto stwierdza, że konsekwencją uznawania uchwały określającej zasady gospodarowania nieruchomościami komunalnymi gminy za przepis powszechnie obowiązujący, jest konieczność stanowienia w jego treści norm o charakterze abstrakcyjnym - wielokrotnego zastosowania i generalnym - skierowanych do nieokreślonego adresata. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika również konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać ani też modyfikować kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. Działanie takie należy uznać za niedopuszczalne, co sygnalizował już kilkakrotnie NSA. W wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) Sąd stwierdził m.in.: *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* (por.: wyrok z dnia 25 sierpnia 1994 r. SA/Gd 1260/94, OSS 1996, Nr 2, poz. 47, wyrok z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831, niepubl., wyrok z dnia 17 września 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1044/03, niepubl.).

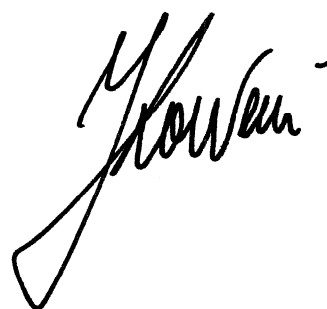
Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Gminy Krzynowłoga Mała podejmując uchwałę Nr XXXV/199/2013 naruszyła prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny i prawny organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', written in a cursive style. The signature is positioned below the typed name of the voivode.