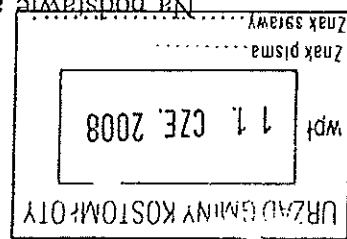




Wrocław, dnia 6 czerwca 2008 r.



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust 2 pkt 5, § 8, § 9 ust 1, 2 i 4, § 10, § 13 ust. 3 pkt 3 i 5, § 16, § 18 i § 20 uchwały Rady Gminy Kostomłoty Nr XXI/96/08 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania i zamiany nieruchomości oraz ich wydzierżawiania, najmu lub użytkowania na okres dłuższy niż trzy lata.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kostomłoty podjęła na sesji w dniu 29 kwietnia 2008 r. uchwałę Nr XXI/96/08 w sprawie zasad nabywania, zbywania, obciążania i zamiany nieruchomości oraz ich wydzierżawiania, najmu lub użytkowania na okres dłuższy niż trzy lata.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 maja 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 1 ust 2 pkt. 5 z istotnym naruszeniem art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),
- 2) § 9 ust 1-3 z istotnym naruszeniem art. 72 ust. 2 i 73 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 3) § 8, § 9 ust. 4 i § 10 uchwały bez należytej podstawy prawnej,
- 4) § 13 ust 3 pkt 3 i 5 oraz § 16 z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 5) § 18 uchwały z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 1 pkt 7 a w związku z art. 25 ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 6) § 20 bez należytej podstawy prawnej.

W § 1 ust 2 pkt. 5 uchwały Rada zdefiniowała pojęcie zbywania nieruchomości :

„Ilekcją w uchwale jest mowa o zbywaniu – rozumie się przez to sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste.”

W § 9 ust 1-2 uchwały Rada postanowiła:

„1. Wysokość pierwszej opłaty za grunt oddawany w użytkowanie wieczyste wynosi 25 % ceny gruntu, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w wysokości 15 % ustala się dla nieruchomości:

- 1) przeznaczonych pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebani w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminarów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościelnych i związków wyznaniowych,
- 2) (przeznaczonych na działalność charytatywną oraz niezarobkową działalność opiekuńczą, kulturalną, oświatową, badawczą, wychowawczą lub edukacyjną, turystyczną lub sportową, a także na potrzeby administracji publicznej, na cele sakralne oraz na cele publiczne. Zawieranie umów użyczenia na czas dłuższy niż trzy lata wymaga wcześniejszej zgody Rady Gminy."
- 3) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych."

W § 18 uchwały Rada postanowiła:

"W uzasadnionych przypadkach, z ważnych przyczyn, Wójt może zawierać umowy użyczenia nieruchomości – wyłącznie w przypadku ich udostępniania podmiotom prowadzącym w celach niezarobkowych działalność charytatywną, opiekuńczą, leczniczą, kulturalną, oświatową, naukową, badawczą, wychowawczą, turystyczną lub sportową, a także na potrzeby administracji publicznej, na cele sakralne oraz na cele publiczne. Zawieranie umów użyczenia na czas dłuższy niż trzy lata wymaga wcześniejszej zgody Rady Gminy."

W stosunku do powyższych postanowień uchwały wskazać należy na przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującymi te kwestie.

Pojęcie „zbywania nieruchomości” zostało zdefiniowane przez samego ustawodawcę w art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: „ilekroć w ustawie jest mowa o zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste”. Poprzez przyjęcie zapisu § 1 ust 2 pkt. 5 uchwały Rada Gminy w sposób istotny zmodyfikowała tą definicję nie posiadając do tego kompetencji.

Odnosząc ustalenia stawki pierwszej opłaty za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste art. 71 ust. 1 ustawy stanowi, że: „Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne”, zaś art. 72 ust. 2 ustawy stanowi z kolei, że: „Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15 % do 25 % ceny nieruchomości gruntowej.”

Zaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie upoważnia rady gminy do stanowienia ani o wysokości stawki procentowej pierwszej opłaty przy oddawaniu gruntów w użytkowanie wieczyste, ani o zróżnicowaniu wysokości pierwszej opłaty ze względu na podmiot, któremu nieruchomość jest oddawana w użytkowanie wieczyste. Ustawodawca przewidział w art. 73 ust. 3 możliwość udzielenia poszczególnym podmiotom bonifikaty od pierwszej opłaty, ale uprawnienie to przyznał organowi wykonawczemu, radzie gminy przysługując jedynie kompetencje do wyrażenia zgody na udzielenie takiej bonifikaty.

Kwestia zawierania przez wójta umów użyczenia nieruchomości została uregulowana przez ustawodawcę w art. 23 ust. 1 pkt 7 a w związku z art. 25 ust 2, gdzie została między innymi przyznana wójtowi kompetencja do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości poprzez zawieranie umów użyczenia nieruchomości. Ustawodawca jednocześnie nie przyznał radzie gminy uprawnień do ograniczenia kręgu podmiotów z którymi wójt może zawierać takie umowy.

W odniesieniu do zakwestionowanych zapisów § 9 i § 18 uchwały wskazać należy, co następuje. Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość

podjęwania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych.

Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym określają formy działania tychże organów. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczegółowych (art. 30 ustawy).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy). Co do reprezentowania gminy na zewnątrz to ma ono istotne znaczenie w przypadku podejmowania czynności mających znaczenie prawnie, czy też wywołujących określone skutki prawne. Niewątpliwie wójt będzie wyłacznie uprawnionym organem do reprezentowania lokalnej wspólnoty samorządowej w sferze publicznoprawnej (składania oświadczeń woli oraz reprezentacji gminy w stosunkach z zewnętrznymi organami administracji publicznej).

Ponadto wójt, burmistrz, (prezydent miasta) jest organem reprezentującym gminę w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących np. zbywania, nabywania lub obciążania mienia komunalnego czy zawierania umów cywilnoprawnej regulacji § 9 uchwały jest elementem zawieranej między stronami umowy cywilnoprawnej.

Oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednostkowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy). Jednakże ustawa w art. 46 ust. 3 przewiduje, iż w przypadkach gdy czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych po stronie gminy, wówczas do jej skuteczności niezbędna jest kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej.

Zatem to wyłacznie Wójt Gminy Kostomłoty jako organ wykonawczy gminy, działający w oparciu o przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący ze: „Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta”, oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zadecyduje o wysokości pierwszej opłaty. Wskazać także należy na wyłączone uprawnienia wójta, burmistrza, prezydenta miasta do gospodarowania mieniem komunalnym określone w ustawie ustrojowej - w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Tym samym uznać należy, że Rada Gminy w Kostomłotach, stanowiąc zapisy § 9 ust. 1-2 oraz § 18 uchwały Nr XXI/96/08, wkroczyła w uprawnienia Wójta Gminy Kostomłoty, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Obowiązujące przepisy nie dają bowiem radzie gminy takiego uprawnienia. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczpospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi.

Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przedmiotowa uchwała ma charakter przepisu wykonawczego i musi być bezwzględnie odpowiedzialna w wymogom wewnętrznego systemu źródeł prawa, w tym m. in. wynikających z art. 94 Konstytucji. Chodzi w szczególności o ustanawianie aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Organ stanowiący, realizując przyznane mu uprawnienia, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, w sposób literalny interpretując normy kompetencyjne. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materiały regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie dopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja przepisów ustawowych, której dokonała Rada Gminy poprzez uchwalenie zakwestionowanych wyżej paragrafów.

W § 8 uchwały Rada postanowiła:

„W przypadku zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, bądź w trybie rokowań zaplata należności może być na wniosek nabywcy rozłożona na raty roczne na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wysokość pierwszej raty nie może być niższa niż 20 % ustalonej ceny.”

„Nabywca ponosi koszty przygotowania dokumentacji.”
W § 10 uchwały Rada postanowiła:

„Nabywca ponosi koszty przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży nieruchomości lub oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, w tym w szczególności: koszty sporządzenia wyceny. Nabywca pokrywa koszty notarialne związane z umową sprzedaży nieruchomości lub oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste.”

Rada gminy, jako organ stanowiący, została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy.
Według art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący posiada uprawnienie do określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, jako spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu. Jednocześnie do czasu ustalenia powyższych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Oprócz kompetencji określonej w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” wymienionej wyżej ustawy organ stanowiący gminy, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt. 3 tej ustawy, określa, w formie aktu prawa miejscowego, zasady zarządu mieniem gminy.

Ponadto na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, rada gminy ma prawo współdziałania, w określonym zakresie, z organem wykonawczym gminy. Jednakże należy stwierdzić, iż wskazane uprawnienia organu stanowiącego są jedynie wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem komunalnym. W odniesieniu zaś do wyjątków nie należy stosować wykładni rozszerzającej. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym treść upoważnienia określonego w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych w zakresie określania wysokości zapłaty za pierwszą ratę oraz obciążania potencjalnych użytkowników wieczystych i nabywców nieruchomości kosztami związanymi z zawarciem umowy przenoszącej określone prawo do nieruchomości. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do dokonywania czynności w

wymienionym zakresie będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Natomiast wprowadzenie przedmiotowych zapisów do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji wójta.

Rozstrzygnięcie przez Radę Gminy o kwestii obciążenia potencjalnych użytkowników wieczystych i nabywców nieruchomości kosztami wynikającymi z zawarcia umów stanowi także naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego tzw. zasady swobody umów. W opinii organu nadzoru to nabywca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest m.in. wójt, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie przeniesienia określonych praw do nieruchomości kwestie obciążenia jednej lub każdej ze stron opłatami i kosztami związanymi z zawarciem umowy. Rada Gminy, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy sprzedaży nieruchomości, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o wymienionych wyżej kwestiach powoławca jej do tego nie upoważnia. Sprawę wymienionych w § 9 ust. 4, § 8 zdanie drugie i § 10 uchwały kosztów oraz wysokości pierwszej raty należałoby pozostawić stronom do umownego uregulowania. Dodatkowo bowiem powołanie części art. 70 ust. 2, czyli przepisu ustawowego.

W § 13 uchwały Rada postanowiła:

1. Przeniesienie nieruchomości do dzierżawy lub najmu na czas dłuższy niż trzy lata następuje w drodze zarządzenia Wójta

2. Oddanie nieruchomości do dzierżawy lub najmu następuje po przeprowadzeniu przetargu, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Postanowienia ust. 2 nie mają zastosowania do nieruchomości:

1) przeznaczonych na potrzeby administracji samorządowej i publicznej,

2) przeznaczonych na potrzeby gminnych jednostek budżetowych,

3) na które nie wyłoniono strony umowy w kolejnych dwóch przetargach ogłoszonych w trybie § 15 uchwały.

4) przeznaczonych na potrzeby działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, leczniczej, oświatowej, wychowawczej, naukowej lub badawczo-rozwojowej, niezwiązanej z działalnością zarobkową i inne cele publiczne,

5) w szczególności przypadkach uzasadnionych interesami gminy.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, czyli art. 37 ust. 1. Wyklądania gramatyczna tego przepisu prowadzi do wniosku, iż przy zawieraniu umów m.in. dzierżawy na okres dłuższy niż 3 lata jest wymagany przetarg, chyba, że rada gminy wyrazi zgodę na odstąpienie od tego trybu, jednak do odstąpienia konieczne jest odpowiednie stosowanie ust. 1 tego artykułu. Ten z kolei przepis stanowi, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, które przewidują przypadki drogi bezprzetargowej. Odpowiednie stosowanie ust. 1 do umów, o których mowa w ust. 4 art. 37 oznacza, że wyrażenie zgody na zawieranie umów dzierżawy, najmu czy użytkowania na okres dłuższy niż 3 lata może się odbyć przy odpowiednim zastosowaniu również ust. 2 i 3. W art. 37 ust. 2 i 3 ustawodawca wyliczył enumeratywnie okoliczności, w których nieruchomości są obligatoryjnie zbywane w drodze bezprzetargowej oraz te, w przypadku których wystąpienia rada może mogą zwolnić z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu. Ustawodawca nie dał radzie

uprawnienia do poszerzania, czy zmieniania tego katalogu. W związku z powyższym § 13 pkt 3 i 5 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa.
W związku z powyższym z istotnym naruszeniem prawa został podjęty również § 16 uchwały, w którym Rada postanowiła:
„1. Dotychczasowemu dzierzawcy lub najemcy przysługujące pierwszeństwo zawarcia umowy na dalszy okres, jeżeli na jeden miesiąc przed jej wygaśnięciem złoży pismą ofertę dzierżawy lub najmu, jednakże pod warunkiem, że wywikał się z postanowień umowy.
2. Pierwszeństwo, o którym w ust. 1 przestaje obowiązywać w wypadku przeznaczenia nieruchomości do zbycia lub na cele publiczne.

W przypadku umów zawieranych na okres dłuższy niż trzy lata taka regulacja jest niedopuszczalna, oznaczałaby bowiem rezygnację z trybu przetargowego. Jak już uzasadniono powyżej okoliczności, w których istnieje możliwość nie przeprowadzenia trybu przetargowego zostały określone przez samego ustawodawcę.

W § 20 uchwały Rada postanowiła:
„Gminne jednostki organizacyjne zwalnia się od obowiązku ponoszenia opłat z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomościach stanowiących własność gminy.”

W art. 84 ust. 3 ustawodawca ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca dopuścił w ściśle określonych przypadkach możliwość udzielania za zgodą rady bonifikaty od opłat z tytułu trwałego zarządu. Jednakże nie udzielił radzie upoważnienia do całkowitego zwalniania z ponoszenia tego rodzaju opłat. Rada nie miała więc kompetencji do podjęcia regulacji zawartej w § 20 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona 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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Rafał Jurkowlaniec