



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-7/46/09

Wrocław, dnia 23 stycznia 2009 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:

- § 4 pkt 3 i § 4 pkt 4 uchwały Nr XXXIII/282/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zasad zbywania garaży komunalnych z powodu istotnego naruszenia 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 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) 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 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.);

- § 6 uchwały Nr XXXIII/282/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zasad zbywania garaży komunalnych z powodu istotnego naruszenia 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 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i w zw. z art. 11 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 17 grudnia 2008 r. uchwałę Nr XXXIII/282/08 w sprawie zasad zbywania garaży komunalnych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2008 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 pkt 3 i § 4 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i w zw. z art. 11, art. 25 oraz art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

- § 6 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i w zw. z art. 11 oraz art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Mocą 4 pkt 3 i pkt 4 badanej uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła: „Określa się następujące zasady sprzedaży garaży najemcom, o których mowa w § 3 niniejszej uchwały: 3) Cena gruntu lub pierwsza opłata z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego winna być uiszczona przez jednorazową wpłatę najpóźniej do dnia zawarcia umowy notarialnej, natomiast cena garażu może zostać rozłożona na raty kwartalne, płatne przez okres 2 lat od daty zawarcia umowy sprzedaży. 4) Pierwsza rata nie może być niższa niż 20 % ceny garażu i podlega zapłacie wraz z należnym oprocentowaniem płatnym z góry od pozostałej do zapłaty ceny garażu, nie później niż do dnia zawarcia umowy notarialnej przenoszącej własność garażu.”.

W § 6 przedmiotowej uchwały czytamy: „Koszty sporządzenia umowy notarialnej, wyceny garażu, podziału geodezyjnego, wykonania inwentaryzacji budowlanej, uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu oraz koszty innych działań, których podjęcie jest niezbędne do przeznaczenia garażu do zbycia – ponosi nabywca.”.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXXIII/282/08 powołano się m.in. na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tejże ustawy: „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.”. Z kolei 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.

Oceniając badaną uchwałę trzeba rozważyć dwie 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 Miasta) jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem, czyli jak daleko organ stanowiący może uszczegółowić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego.

Jak stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483): „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. Następnie sięgnąć należy do uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ustawy 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, 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. 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 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

prować do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy."

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 kompetencje 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).

Kolejna kwestia związana jest z rozumieniem pojęcia „zasad gospodarowania nieruchomościami”. Jak czytamy w słowniku języka polskiego zasada to ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008). Zasady gospodarowania nieruchomościami gminy, w tym zasady zbywania garaży komunalnych, powinny zatem stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez wójta. Zakwestionowane zapisy § 4 pkt 3 i pkt 4 oraz § 6 uchwały regulują właśnie takie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie.

Co do zapisów § 4 pkt 3 i pkt 4 badanej uchwały należy dodać, że rada gminy nie posiada kompetencji do wiążącego ustalenia, że cena gruntu lub pierwsza opłata z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego są uiszczane jednorazowo, ani do postanowienia, że są one płatne do dnia zawarcia umowy, ani też do określenia terminów płatności rat ceny garażu, ani także do ustalenia, że raty są płatne przez okres 2 lat. Rada nie jest także uprawniona do określania wysokości pierwszej raty ceny garażu, ani do określania terminu jej zapłaty, ani także do stanowienia o płatności z góry oprocentowania. Materia ta podlega regulacji w zawieranej umowie sprzedaży. Zapisy takie godzą w wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się z poglądem, że rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać wójta (Prezydenta) w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje.

Co do kwestii poruszanych w § 4 pkt 3 i pkt 4 uchwały, należy zwrócić uwagę na treść art. 70 ustawy, zgodnie z którym:

- „1. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.
2. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub 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.
3. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

4. 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.”.

Należy zatem zauważyć, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do wyrażenia zgody na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej – z kompetencji tej skorzystano zresztą w § 4 pkt 5 uchwały. Gdyby bowiem intencją Ustawodawcy było przyznanie kompetencji radzie gminy do uregulowania materii objętych treścią § 4 pkt 3 i pkt 4 uchwały, uczyniłby to wyrażnie, jak czyni to np. odnośnie zwolnienia od trybu przetargowego zawarcia umów w art. 37 ust. 3 i ust. 4 ustawy, czy też odnośnie zgody na udzielanie bonifikat przy sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy.

Co do kwestii rozkładania należności na raty – możliwość taka istnieje w stosunku do ceny nieruchomości, a więc ceny gruntu wraz z jego częściami składowymi, a taką jest garaż. Rada nie może zatem ograniczyć tej możliwości wyłącznie do ceny garażu, gdyż nie tylko stoi to w sprzeczności z art. 70 ust. 2 ustawy, ale przede wszystkim brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego do stanowienia przez radę w tej materii. Jeśli chodzi o terminy płatności rat, to powinny one być określone w umowie zgodnie z art. 70 ust. 2 zd. 3cie ustawy. Także i w tym przypadku brak jest upoważnienia dla rady do odmiennego uregulowania tej kwestii. Zgodnie z cytowanym art. 70 ust. 2 ustawy istnieje możliwość rozłożenia należności na raty na czas nie dłuższy niż 10 lat. Rada nie posiada kompetencji do skrócenia tego okresu, jak to uczyniono w § 4 pkt 3 uchwały. Jest to materia umowna i to strony umowy będą ustalały, na jaki czas cena będzie rozłożona na raty. Rada nie ma także uprawnienia do stanowienia o wysokości pierwszej raty. Nadto zapis § 4 pkt 4, że pierwsza rata jest płatna razem z należnym oprocentowaniem płatnym z góry od pozostałej do zapłaty ceny jest sprzeczny z art. 70 ust. 2 zd. 3cie ustawy, albowiem zgodnie z nim „następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od 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

Rafał Jurkiewicz