

Gorzów Wlkp., dnia 29 września 2011 r.

NK-I.4131.331.2011.MGrz

**Rada Gminy
Pszczew**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XI.58.2011 Rady Gminy Pszczew z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, ustalenia stawki procentowej pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w części § 6 ust. 2 pkt 2 i 3, § 7 ust. 2, 3, 4, 5 i 6, § 9 ust. 1 oraz § 10 ust. 3, 4, 5, 6 i 7.

Uzasadnienie

W dniu 18 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Pszczew podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, ustalenia stawki procentowej pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 25 sierpnia 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w kwestionowanej części, istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 70 i art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W myśl przepisu 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.

Pojęcie "zasad gospodarowania", które stanowią przedmiot uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wychodząc ze słownikowego pojęcia "zasad" (jako ustalonego na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposobu postępowania w danych okolicznościach) w judykaturze przyjmuje się, że omawiane

zasady powinny stanowić opracowany przez radę gminy zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., sygn. I OSK 1440/08). Dodatkowo zaakcentować należy, iż w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym często znajdują się postanowienia, które organy stanowiące są władne podejmować na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka taka spotyka się z aprobatą w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednakże pod warunkiem, że postanowienia podjęte przez radę mają charakter generalny i że do stanowienia takich reguł upoważnia radę ustawa o gospodarce nieruchomościami (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 565/09).

Mając na uwadze powyższy zakres przysługujących Radzie Gminy Pszczew kompetencji prawodawczych zakwestionować należało zatem zapis § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały, w którym rada zwolniła Wójta z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości niezbędnych do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę część nabyć, jeżeli nie mogą być zbyte, jako odrębne nieruchomości oraz na poprawę warunków mieszkaniowych np. przyległego strychu. Przywołane wyżej unormowania są w istocie powtórzeniem art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pozostają w sprzeczności z wymogami § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do treści § 137 załącznika do tego rozporządzenia w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Powyższy przepis, na mocy § 143 załącznika, ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego, a więc odnosi się także do przedmiotowej uchwały. Podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377).

Za niezgodne z prawem uznać należy również zapisy § 7 ust. 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały dotyczące rozłożenia na raty należności przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, wysokości pierwszej wpłaty i terminu jej zapłaty, zabezpieczenia hipotecznego i oprocentowania rozłożonej na raty niespłaczonej części ceny, terminów płatności rat oraz ponoszenia przez nabywcę nieruchomości kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży. Możliwość rozłożenia na raty ceny nieruchomości oraz sposób zabezpieczenia powstałej w ten sposób wierzytelności ma swoje źródło wprost w przepisach rangi ustawowej (art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Rada nie może zatem zamieszczać powyższych postanowień w akcie prawnym niższej rangi jakim jest akt prawa miejscowego. Przekroczeniem kompetencji przez Radę Gminy są również zapisy dotyczące wysokości

pierwszej wpłaty i terminu jej zapłaty oraz terminów płatności rat. Postanawiając o powyższym Rada wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego. Przywołany przepis nie mieści się bowiem w kategorii zasad gospodarowania nieruchomościami, które rada jest uprawniona ustanowić. Również obciążanie nabywcy kosztami przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży mieści się w sferze indywidualnych regulacji umownych należących do kompetencji organu wykonawczego gminy. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. II SA/Wr 139/08).

W § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 Rada określiła wysokość pierwszej opłat rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego w wysokości 15%, a w pozostałych przypadkach – 25 % ceny nieruchomości. Należy tymczasem zauważyć, iż w art. 72 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowiono, że stawka procentowana pierwszej opłaty rocznej wynosi od 15 % do 25 % ceny nieruchomości gruntowej. Natomiast w art. 73 ust. 5 postanowiono, że konkretną wysokość pierwszej opłaty oraz opłat rocznych i udzielonych bonifikat ustala się w umowie. Jeżeli zatem to organ wykonawczy w imieniu gminy zawiera umowy (art. 11 i art. 25 b ustawy), w tym także dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego, to w kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, przy zachowaniu granic określonych w art. 72 ustawy (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07). Rada kształtując więc stosunki cywilnoprawne wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego. Przywołany przepis nie mieści się bowiem w kategorii zasad gospodarowania nieruchomościami, które rada jest uprawniona ustanowić.

Ponadto zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ. W przypadku nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości tym organem jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, który tym zasobem gospodaruje (art. 25 ust. 1 ustawy). To samo wynika z przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do zadań wójta należy gospodarowaniem mieniem komunalnym. Dlatego też stwierdzić należy, że zasady dotyczące ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia przetargu określa wójt, a nie rada gminy w drodze uchwały. Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wójtowi narzucić na podstawie jakich zasad ma przeprowadzić przetarg oraz zasad, na podstawie których ma określić roczny czynsz. Stanowi to przekroczenie kompetencji przez radę gminy i zarazem wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Teresa Kaczmarek
Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymują:

1. adresat

2. a/a

21.09.2011. Guenief