



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 listopada 2012 r.

Elektronicznie podpisany przez:
Małgorzata Nej; ZUW
Data: 2012-11-15 11:00:56

Poz. 2489

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.3.4131.395.2012.KJ WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 7 listopada 2012 r.

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; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337; z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458; z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230 z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281; z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

- § 5 ust. 3 pkt 2;
- § 6 ust. 2;
- § 8 ust. 4 w zakresie wyrazów: „w której między innymi określone zostaną:
 - 1) wysokość niezbędnych nakładów na przystosowanie lokalu do wymogów obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa;
 - 2) sposób rozliczenia poniesionych nakładów pomiędzy wnioskodawcą a gminą.”;
- § 8 ust. 5;
- § 30 ust. 3 w zakresie wyrazów: „w której należy zamieścić prawa i obowiązki stron, warunki na jakich przedmiot umowy ma być realizowany oraz określić wysokość czynszu”;
- § 30 ust. 5;
- § 35 ust. 2;
- § 37

załącznika do uchwały Nr XXVII/282/12 Rady Miejskiej w Pyrzycach z dnia 27 września 2012 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2012 r. Rada Miejska w Pyrzycach podjęła uchwałę Nr XXVII/282/12 w sprawie *określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XXVII/282/12 stanowi, przywołany przez Radę Miejską w podstawie prawnej tego aktu, przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto art. 34 ust. 6 i art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Na mocy wskazanych przepisów rada gminy uprawniona jest do uchwalania zasad zbywania nieruchomości, przyznawania pierwszeństwa w nabyciu lokali mieszkalnych ich najemcom lub dzierżawcom, a także udzielania bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej jako lokal mieszkalny, co organ stanowiący Gminy Pyrzyce uczynił w uchwale Nr XXVII/282/12. Należy jednak zauważyć, że wprowadzone przez Radę w § 5 ust. 3 pkt 2, 6 ust. 2, 8 ust. 4, 8 ust. 5, 30 ust. 3, 30 ust. 5 oraz 35

ust. 2 kwestionowanego aktu zapisy stoją w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), a także w sposób istotny naruszają postanowienia art. 11 ust. 1, 25 ust. 1 i 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast § 37 uchwały dodatkowo jest niezgodny z art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wymienionych powyżej przepisach, Rada Miejska w Pyrzycach zamieściła regulacje polegające na określeniu jakie elementy powinny znaleźć się w umowach zawieranych przez Gminę z nabywcami nieruchomości (lokali mieszkalnych), najemcami oraz dzierżawcami lokali należących do Gminy, a także ustaliła opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, co - w ocenie organu nadzoru - stoi w sprzeczności z obowiązującymi normami prawa.

Stosownie do brzmienia art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny *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*. Podkreślenia wymaga, iż zbycie nieruchomości, a także oddanie jej w najem bądź w dzierżawę, następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie warunków umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie, zatem, równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie sprzedaży (najmu, dzierżawy) kwestie dotyczące celu zawarcia umowy, kosztów sporządzenia wyceny nieruchomości i kosztów sporządzenia umowy, praw i obowiązków stron, a także innych regulacji odnoszących się *stricte* do warunków danej umowy. Z uwagi na fakt, że art. 11 ust. 1 i 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują, iż zbycia (oddania w najem, dzierżawę) nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jej organ wykonawczy (*w sprawach gospodarowania nieruchomościami (...) organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze; gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta; do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym*), stwierdzić należy, iż rada gminy - jako organ niebędący stroną umowy sprzedaży (najmu, dzierżawy) nieruchomości - nie jest uprawniona do decydowania o jej treści.

Uchwała Nr XXVII/282/12 Rady Miejskiej w Pyrzycach w *sprawie określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości* zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Nie określa bowiem warunków sprzedaży (najmu, dzierżawy) konkretnej nieruchomości (lokalu) na rzecz konkretnego podmiotu. Adresaci norm zawartych w uchwale zostali określani poprzez wskazanie ich cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Ponadto dyspozycja normy określająca zachowanie adresata ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej sytuacji, w konsekwencji stanowi ona akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Krakowie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 1275/06, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Go 340/07, wyrok WSA w Olsztynie z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 211/08). Taki charakter uchwały przesądza o tym, że nie może ona w sposób powszechnie wiążący w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów normy prawnej wyłączać podstawowej w obrocie cywilnoprawnym zasady swobody umów. Wprowadzenie takich postanowień, jak np. powodujące obciążenie nabywcy lokalu kosztami aktu notarialnego jest dopuszczalne tylko jako element indywidualnej umowy, ukształtowany w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego.

W § 37 uchwały Nr XXVII/282/12 organ stanowiący wprowadził następujące regulacje:

Ustala się opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości:

- 1) *stawkę procentową pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 25% ceny nieruchomości gruntowej,*
- 2) *stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w wysokości 5% ceny. ”.*

Należy zauważyć, iż kwestia ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego uregulowana została przez ustawodawcę w art. 72 i 73 ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak, art. 72 ust. 1 ww. aktu stanowi, iż *opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67, zaś stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego - na mocy art. 72 ust. 2 - wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej*. Przepis art. 72 ust. 3 ustawy określa, natomiast, wysokości stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, stwierdzając, iż są one zależne od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynoszą:

- 1) *za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,3% ceny;*
- 2) *za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny;*

- 3) za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową - 0,3% ceny;
- 3a) za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne - 1% ceny;
- 4) za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową - 1% ceny;
- 4a) za nieruchomości gruntowe na działalność turystyczną - 2% ceny;
- 5) za pozostałe nieruchomości gruntowe - 3% ceny.

Ponadto, art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazuje, iż wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie (art. 73 ust. 5 ustawy).

Mając powyższe na względzie, bezsprzecznie stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Pырzycach nie była uprawniona do zawarcia w § 37 uchwały Nr XXVII/282/12 zapisów ustalających wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, a także stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro bowiem to organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy, w tym także dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego nieruchomości, to w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste - przy zachowaniu granic określonych w art. 72 ust. 2, a także ustalenie stawki procentowej opłaty rocznej - zgodnie z art. 72 ust. 3. Warunki dotyczące zbycia (najmu, dzierżawy) konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, muszą zostać, zatem, skonkretyzowane w akcie notarialnym, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy działający w granicach ustawowych kompetencji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07).

Dodatkowo, zaznaczenia wymaga, iż w kwestionowanym przez organ nadzoru § 37 pkt 2 uchwały Nr XXVII/282/12 Rada Miejska w Pырzycach ustaliła stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami w wysokości 5% ceny. Zauważyć trzeba, iż w przywołanym przez Radę przepisie art. 72 ust. 3 pkt 5 stawka procentowa opłaty rocznej ustalona została przez ustawodawcę na poziomie 3% ceny nieruchomości gruntowej. Rada Miejska nie jest uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała w przedmiocie określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, zapisów niezgodnych z postanowieniami ustawy.

W świetle powyższego, uznać należy, iż w rozpoznawanej sprawie organ stanowiący Gminy Pырzyce nie mógł uregulować w uchwale Nr XXVII/282/12 tych kwestii, które na mocy przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji Burmistrza, jako organu wykonawczego.

W takiej sytuacji wyeliminowaniu podlegać muszą zarówno te postanowienia uchwały, w których Rada Miejska przejęła do swoich kompetencji czynności zarządu mieniem przypisane ustawowo Burmistrzowi, jak i ten, w którym dokonała modyfikacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z tego względu stwierdzenie nieważności § 5 ust. 3 pkt 2, § 6 ust. 2, § 8 ust. 4 w zakresie wyrazów: „w której między innymi określone zostaną: 1) wysokość niezbędnych nakładów na przystosowanie lokalu do wymogów obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa; 2) sposób rozliczenia poniesionych nakładów pomiędzy wnioskodawcą a gminą.”, § 8 ust. 5, § 30 ust. 3 w zakresie wyrazów: „w której należy zamieścić prawa i obowiązki stron, warunki na jakich przedmiot umowy ma być realizowany oraz określić wysokość czynszu”, § 30 ust. 5, § 35 ust. 2 oraz § 37 uchwały Nr XXVII/282/12 Rady Miejskiej w Pырzycach z dnia 27 września 2012 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, jest konieczne i uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.

w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWOJEWODA