



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Urząd Miejski
w Drawsku Pomorskim

wpłynęło dnia 21.05.2019
Nr 5826/19 zał. 21
podpis

RM
EW

5826/19

Szczecin, 20 maja 2019 r.

P-1.4131.313.2019.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

§5 oraz §7 ust. 4 uchwały Nr VI/55/2019 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Drawsko Pomorskie oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, a także gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość oraz w sprawie zgody na zastosowanie innej niż określona w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stopy procentowej.

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim podjęła uchwałę Nr VI/55/2019 w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Drawsko Pomorskie oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, a także gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość oraz w sprawie zgody na zastosowanie innej niż określona w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stopy procentowej. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 maja 2019 r. W toku badania legalności tego aktu organ nadzoru stwierdził, że został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w szczególności przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami¹, ze względów omówionych poniżej.

W podstawie prawnej uchwały Nr VI/55/2019 Rada powołała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *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*

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.).



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.

W doktrynie wskazuje się, że przez zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania należy rozumieć zbiór ogólnych reguł postępowania obowiązujących burmistrza w tym zakresie, z zastrzeżeniem, że zasady uchwalane przez radę nie mogą naruszać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie, jak również nie mogą dotyczyć szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy².

Realizacja normy wynikającej z cyt. regulacji winna następować z poszanowaniem podstawowej zasady, w myśl której gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy (art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). W ramach tego upoważnienia mieści się wykonywanie czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc m.in. wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Według orzecznictwa z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym "wynika, że kompetencje wójta wiążą się z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś kompetencje rady dotyczą ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami przekraczającego zakres zwykłego zarządu. Nie może zatem budzić wątpliwości, że wykonywanie bezpośredniego zarządu mieniem komunalnym, m.in. poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, należy do wyłącznej właściwości wójta, natomiast rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do wójta, jest upoważniona do ustalania ogólnych zasad gospodarowania tym mieniem. Powyższe nie oznacza pozbawienia rady gminy wpływu na gospodarkę nieruchomościami w gminie. Rada gminy może bowiem oddziaływać na treść czynności cywilnoprawnych podejmowanych przez wójta, stanowiąc uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym w takim zakresie, w jakim przepisy ustaw nie zastrzegają wyłącznej właściwości wójta" (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 września 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 607/09). Z kolei, w wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt II SA 3144/03, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że "art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy 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 prowadzić do swobodnego

² Tak Monika Augustyniak i Tomasz Moll w komentarzu do art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, System Informacji Prawnej LEX.

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

W kontekście powyższego, za nieprawidłowe należy uznać wprowadzenie w **§7 ust. 4** uchwały Nr VI/55/2019 postanowienia o treści: „Obciążenie nieruchomości Gminy następuje po cenie ustalonej w drodze negocjacji z uwzględnieniem postanowień ust. 3. Ustalenie ceny i spisanie protokołu z negocjacji stanowi podstawę do zawarcia umowy”. Z brzmienia §7 ust. 1 uchwały wnosić trzeba, że chodzi tu o obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, do których na mocy art. 244 §1 Kodeksu cywilnego³ zalicza się użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipotekę.

Dokonując oceny legalności **§7 ust. 4** badanej uchwały należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarcie umów użytkowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Zgoda rady jest wymagana w przypadkach, w których burmistrz zamierza obciążyć nieruchomość prawem użytkowania na czas dłuższy niż 3 lata bądź na czas nieoznaczony w drodze bezprzetargowej. Jeżeli jednak burmistrz uzyska akceptację rady na zawarcie umowy użytkowania na czas nieoznaczony bądź dłuższy niż 3 lata, a jednocześnie nie będzie się ubiegał o zgodę rady na bezprzetargowe obciążenie nieruchomości tego rodzaju prawem, to zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanie tej czynności będzie musiało nastąpić w drodze przetargu na zasadach i w trybie dalszych przepisów ww. ustawy. W takim wypadku nie może być mowy o ustaleniu ceny w drodze negocjacji.

Wadliwe jest także – w ocenie organu nadzoru – wyrażenie zgody przez Radę Miejską w Drawsku Pomorskim w **§5** uchwały Nr VI/55/2019 na zastosowanie oprocentowania w wysokości 5 % rozłożonej na raty niespłaconej części ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej. W myśl art. 70 ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami *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. Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.*

Z kolei, art. 70 ust. 4 tej ustawy stanowi, 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*. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się jednak, że zgoda, o której mowa w tym przepisie nie może przybrać charakteru generalnej ustanowionej przez radę miejską zasady, albowiem zasada co do wielkości oprocentowania została sformułowana

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.).

już przez ustawodawcę w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast uchwała wydana w oparciu o art. 70 ust. 4 tego aktu w przedmiocie zgody na inną stawkę oprocentowania od niespłaconej części ceny nieruchomości gminnej zbywanej w trybie bezprzetargowym jest – jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 714/16 - aktem indywidualnym, skierowanym do organu wykonawczego gminy. Stanowi element sformalizowanego trybu generowania cywilnoprawnego oświadczenia woli gminy w zakresie postanowień umownych wskazujących wysokość oprocentowania niespłaconej ceny zbywanej przez gminę nieruchomości, którą rozłożono nabywcy na raty. 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 świetle powyższego, stwierdzenie nieważności §5 i §7 ust. 4 uchwały Nr VI/55/2019 Rady Miejskiej w Drawsku Pomorskim z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Drawsko Pomorskie oraz ich wdzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, a także gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość oraz w sprawie zgody na zastosowanie innej niż określona w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stopy procentowej, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Marek Subocz

otrzymują:

1. Rada Miejska w Drawsku Pomorskim
2. a.a.

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
70-502 Szczecin
Wały Chrobrego 4

Szczecin, 2019-05-20

INFORMACJA

Pismo

Załączniki:

1. RN do uchwały Nr 55 RM w Drawsku Pomorskim.(6484379_3940921).pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2019-05-20T13:10:06.114Z

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 21.05 2019
wynik weryfikacji (właściwie oznaczyć):
 ważny / *nieważny* / *brak możliwości weryfikacji*
Podpis sporządzającego wydruk
Anna Sowa