



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2015 r.

Poz. 3245

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.136.61.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 uchwały Nr IX/77/15 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 26 czerwca 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych jako odrębnych nieruchomości w budynkach stanowiących własność Miasta Świdnica w części nadającej nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały nr L/519/98 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 27 lutego 1998 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych jako odrębnych nieruchomości, w budynkach stanowiących własność Miasta Świdnica.

uzasadnienie

Rada Miejska w Świdnicy podjęła w dniu 26 czerwca 2015 r. uchwałę nr IX/77/15 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych jako odrębnych nieruchomości w budynkach stanowiących własność Miasta Świdnica. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 pkt 2 uchwały we fragmencie: „Udzielona ulga podlega zwrotowi w przypadku, gdy przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia lokalu będzie on wykorzystany na inne cele niż mieszkalne lub zostanie on zbyty poza osoby bliskie nabywcy” z istotnym naruszeniem art. 68 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz.782),

- § 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „Dla zabezpieczenia zwrotu udzielonej ulgi na zbywanej nieruchomości ustanawia się hipotekę na koszt nabywcy lub nabywca podda się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego. Wyboru zabezpieczenia dokonuje Prezydent Miasta” z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 i art. 68 ust.1b ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).

Jako podstawę prawną do przyjęcia uchwały nr IX/77/15 Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przedmiotowej uchwale Rada uregulowała między innymi zasady udzielania bonifikat (ulg) przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Świdnica dotychczasowym najemcom.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały nadającym nowe brzmienie § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały nr L/519/98 Rady Miejskiej w Świdnicy: „Udzielona ulga podlega zwrotowi w przypadku, gdy przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia lokalu będzie on wykorzystany na inne cele niż mieszkalne lub zostanie on zbyty poza osoby

bliskie nabywcy. Dla zabezpieczenia zwrotu udzielonej ulgi na zbywanej nieruchomości ustanawia się hipotekę na koszt nabywcy lub nabywca podda się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego. Wyboru zabezpieczenia dokonuje Prezydent Miasta.”

Tymczasem zgodnie z art. 68 ust. 2 i ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami: „jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu (ust. 2). Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku: 1) zbycia na rzecz osoby bliskiej, z zastrzeżeniem ust. 2b; 2) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; 3) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa; 4) zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe; 5) sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe (ust. 2a)”. Rada Miejska uregulowała więc wysokość zwrotu udzielonej bonifikaty odmiennie niż ustawodawca, który nakazuje dokonać waloryzacji udzielonej przez organ bonifikaty. Ponadto Rada niewątpliwie zawężyła przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu udzielanej bonifikaty w stosunku do tych, które wskazał ustawodawca.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

Jako, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że „działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę” (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, szczegółowe uregulowanie przez Radę Miejską takiej kwestii jak zabezpieczenie zwrotu udzielonej ulgi stanowi przekroczenie kompetencji wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym (przepis powołany w podstawie prawnej uchwały) oraz art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami (przepis nie powołany w podstawie prawnej uchwały). Zgodnie z 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. Zgodnie zaś z art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami w uchwale na podstawie której organ może udzielić bonifikaty określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

Zdaniem Organu Nadzoru przyjęcie przez radę w uchwale takiej regulacji jak: zabezpieczenie zwrotu ulgi udzielonej przy nabyciu lokalu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwestia ta stanowi bowiem element konkretnego stosunku prawnego i powinna zostać uregulowana w umowie między podmiotami dokonującymi sprzedaży, a nie w uchwale rady gminy, która ma określać jedynie zasady zbywania nieruchomości należących do gminy, w tym udzielania bonifikat przy zbywaniu lokali mieszkalnych. Pogląd ten podziela również

orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 348/10).

Konstytucyjny podział na organy stanowiące i wykonawcze gminy uszczegółowiony w przepisach ustawy samorządowej zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (tak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r., II S.A./Wr 496/96, Oss 2000/3/78).

Rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje. Powyższa regulacja została wydana bez ustawowego upoważnienia i stanowi niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 3531 Kodeksu cywilnego. W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Tak więc warunki sprzedaży określonej nieruchomości skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem takie elementy, jak ustalenie zabezpieczenia ewentualnego roszczenia związanego ze zwrotem bonifikaty stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony, tj. najemcę lokalu komunalnego i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy. Tymczasem treść uchwały, zawierająca elementy umowy sprzedaży, która ma być dopiero zawarta przez strony w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Prezydenta Miasta (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. Reasumując, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego tego rodzaju postanowienia nie mogą być określone jednostronnie wobec przyszłych stron umowy w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, o tym zdecydują już bowiem same strony przy zawieraniu umowy.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 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:
T. Smolarz