



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2016 r.

Poz. 447

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.35.2.2016.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 3, § 3 ust. 2 i 3, § 5 ust. 2 we fragmencie „,płatnych przed zawarciem umowy sprzedaży lokalu”, § 6 ust. 1 we fragmencie „i po wniesieniu zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania lokalu sprzedaży”, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 7, § 8 oraz § 9 uchwały nr XIII/70/2015 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Janowicach Wielkich, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 2-2b, 2d oraz art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 29 grudnia 2015 r. uchwałę w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (dalej także jako: uchwała).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 12 stycznia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 1 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

– § 3 ust. 2 i 3, § 5 ust. 2 we fragmencie „płatnych przed zawarciem umowy sprzedaży lokalu”, § 6 ust. 1 we fragmencie „i po wniesieniu zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania lokalu sprzedaży”, ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 7 ust. 1 i 3, § 8 oraz § 9 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 i art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.),

– § 7 ust. 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

1. W § 1 ust. 3 uchwały ustalono, że: „Nie podlegają sprzedaży lokale socjalne”.

Kwestionując tę regulację wyjaśnić trzeba, że działalność organów gminy reguluje ustawa o samorządzie gminnym, której przepisy wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom, tj. radzie gminy oraz wójtowi. W związku z tym organy te powinny przestrzegać swoich kompetencji, a wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem. Artykuł 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy stanowi, że do kompetencji rady gminy należy określenie

zasad zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Przepis ten wyraźnie precyzuje, że kompetencja rady gminy ogranicza się do ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, nie obejmuje zaś samego gospodarowania mieniem komunalnym, które z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym należy do organu wykonawczego, czyli wójta.

Gminnym zasobem nieruchomości, w skład którego wchodzi nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy, gospodaruje wójt. Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości podejmuje, jak wynika z art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, również decyzje o sprzedaży nieruchomości. Do wójta zatem należy decyzja o tym, czy konkretną nieruchomość sprzeda, czy nie.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Właściwy organ [wójt, burmistrz, prezydent miasta – art. 4 pkt 9 cytowanej ustawy] sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę”. Organ stanowiący nie ma zatem kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do sprzedaży, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu, jak i art. 25 ust. 1 cytowanej ustawy, to wójt gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości. W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m. in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, ale – jak wynika z ustawy – jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy.

Podsumowując należy zatem stwierdzić, że wskazana regulacja uchwały wprowadza nieprzewidziane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczenie, co w konsekwencji prowadzi do wykluczenia najemców zamieszkujących w lokalach socjalnych z możliwości wykupu lokalu w okresie obowiązywania uchwały. Jak już wyżej wykazano, ustawa o gospodarce nieruchomościami uprawnia do wskazania nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży daje „właściwemu organowi”, co w rozpatrywanej sytuacji oznacza, że to wójt wskazuje nieruchomości (lokale) do zbycia. W tym zakresie rada gminy w kwestionowanej regulacji nie tylko ograniczyła krąg osób uprawnionych, ale też w sposób władczy wkroczyła w uprawnienia organu właściwego (porównaj: wyrok WSA z dnia 16 czerwca 2010 r., IV SA/Po 143/10, LEX nr 707770).

2. W § 3 ust. 2 i 3 uchwały postanowiono: „2. Przy sprzedaży lokali z rozłożeniem na raty niespłacona część ceny podlega spłacie w równych ratach rocznych płatnych do dnia 31 marca każdego roku i jest oprocentowana przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. 3. Wysokość pierwszej raty wynosi nie mniej niż 25 % ceny”.

Regulacja ta w sposób istotny narusza art. 25 ust. 1 i art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Organ stanowiący gminy, ustalając wysokość i termin zapłaty pierwszej raty ceny za sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego oraz termin zapłaty pozostałych rat, w tym również zastrzegając spłatę rat w równych wysokościach, przekroczył uprawnienia nadane mu w ustawie. Rozpatrywane unormowania ograniczają bowiem strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków, wobec czego nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami.

Ustanowienie przez organ stanowiący gminy powyższej materii narusza także konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, określoną w art. 169 ust. 1 Konstytucji. Podejmowanie opisanych kwestionowaną regulacją czynności w zakresie sposobu płatności ceny sprzedaży lokalu należy bowiem do wyłącznej sfery działalności wykonawczej. W art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowiono, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Rada nie była zatem władna stanąć w tym zakresie.

Rada gminy, podejmując przedmiotową uchwałę i określając zasady zbywania komunalnych lokali mieszkalnych zobowiązana była uwzględnić regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym także podstawową zasadę określoną zarówno w art. 25 ust. 1 tej ustawy, jak i w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą wójt, burmistrz albo prezydent miasta gospodaruje odpowiednio, gminnym zasobem nieruchomości i mieniem gminy. Ponadto, mocą art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Z kolei w art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca postanowił, że 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 (art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). 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 (art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Skoro zatem ustawodawca postanowił, że 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, organ stanowiący gminy nie posiadał kompetencji do ponownego stanowienia w tym zakresie i modyfikowania postanowień ustawowych. Rada gminy nie może zatem decydować za właściwy w tym zakresie organ wykonawczy, z góry określając wysokość i termin zapłaty pierwszej raty ceny za sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego oraz termin zapłaty pozostałych rat.

Mając na uwadze fakt, że gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do kompetencji wójta stwierdzenia wymaga także to, że Rada nie była władna do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu wysokości i terminu zapłaty pierwszej raty ceny za sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego oraz terminu zapłaty pozostałych rat. Stanowisko organu nadzoru w przedmiotowym zakresie zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który wskazał, że: „Rada Gminy nie posiada uprawnień do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu – nawet jeżeli określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Rada nie jest również uprawniona do ustalania terminu płatności rat, skoro w art. 70 ust. 2 u.g.n. wyraźnie przekazano tę kwestię do regulacji umownej. Przedstawione postanowienia stanowią warunki umowy przeniesienia własności nieruchomości lokalowej, które powinny być rozwinięciem i konkretyzacją zasad ustawowych oraz określanych przez radę gminy zasad gospodarowania nieruchomościami. Tym samym, należy podzielić pogląd Wojewody, że przedstawione uregulowania pozostają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera umowy wynikające z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym, a ponadto podjęte zostały wbrew wyraźnemu uregulowaniu zawartemu w art. 70 ust. 2 u.g.n. Ustawodawca nie przewidział bowiem instrumentu prawnego (w postaci np. uchwały) dla rady gminy, pozostawiając te kwestie do regulowania bezpośrednio w treści czynności prawnej jaką stanowi umowa” (wyrok WSA z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Wr 139/08, LEX nr 519139).

Warto w tym miejscu wskazać na art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając organ wykonawczy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy, tj. nabywca nieruchomości, nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy.

Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Z tych samych względów muszą zostać zakwestionowane także inne regulacje uchwały, w których postanowiono:

§ 5 ust. 2: „Bonifikata nie obejmuje kosztów przygotowania dokumentacji do sprzedaży, płatnych przed zawarciem umowy sprzedaży lokalu” (we fragmencie: „płatnych przed zawarciem umowy sprzedaży lokalu”),

§ 6 ust. 1: „Czynności związane ze sprzedażą lokalu są podejmowane po złożeniu przez najemcę pisemnej deklaracji wyrażającej wolę nabycia lokalu i po wniesieniu zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania lokalu sprzedaży (we fragmencie „i po wniesieniu zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania lokalu sprzedaży”),

§ 6 ust. 2: „Wójt Gminy ustala wysokość zaliczki w oparciu o przewidywany koszt przygotowania dokumentacji do sprzedaży”,

§ 6 ust. 3: „Zaliczka nie podlega zwrotowi w przypadku, gdy nie dochodzi do zawarcia umowy sprzedaży z przyczyn leżących po stronie nabywcy”,

§ 6 ust. 4: „Koszty związane z opłatami notarialnymi za czynności prawne mające na celu zbycie lokalu mieszkalnego oraz pomieszczeń, o których mowa § 9, ponosi jego nabywca”,

§ 7 ust. 1: „W przypadku przeniesienia własności lokalu na inną osobę, z wyłączeniem osób bliskich w rozumieniu art. 4 ust. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, dotychczasowy właściciel zobowiązany jest do spłacenia pozostałej należności w terminie jednego miesiąca od daty zawarcia aktu notarialnego”,

§ 7 ust. 3: „Zwrot udzielonej bonifikaty podlega zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki w księdze wieczystej założonej dla sprzedawanego lokalu mieszkalnego”,

§ 8: „W przypadku sprzedaży lokali ich najemcom zadłużonym względem Gminy, z tytułu najmu lokalu, ustanawia się hipotekę umowną w księdze wieczystej założonej dla sprzedawanego lokalu mieszkalnego, która to hipoteka zabezpiecza należność główną z tytułu przedmiotowego zadłużenia na dzień sprzedaży oraz należności z tytułu odsetek”,

§ 9: „W przypadku nabycia dodatkowych pomieszczeń nie będących samodzielными lokalami, w celu poprawy stanu zagospodarowania i powiększenia posiadanego już lokalu, obowiązuje jednorazowa wpłata ceny za dodatkową powierzchnię bez stosowania bonifikaty i rozkładania na raty”.

Wszystkie one ograniczają bowiem swobodę organu wykonawczego w realizacji powierzonego mu ustawowo zadania, a tym samym naruszają podział kompetencji pomiędzy organami gminy. 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.

Przyjęcie przez radę w uchwale wskazanych wyżej regulacji jest natomiast istotnym naruszeniem wskazanych przepisów ustawowych. Regulowane kwestie stanowią bowiem element konkretnego stosunku prawnego i powinny być zawarte w umowie 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 podzielają również sądy administracyjne (porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 sierpnia 2010 r., II SA/Wr 348/10, LEX nr 1687107).

Ponownie powołać należy art. 353¹ Kodeksu cywilnego, gwarantującego swobodę umów, która to swoboda – z ograniczeniami wynikającymi z ustaw – dotyczy także tych umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Rada nie może zatem ani zobowiązywać organu wykonawczego do przyjęcia określonego rozwiązania umownego w przedmiotowej kwestii, ani też nie ma uprawnienia do ograniczania kodeksowej swobody umów względem nabywcy nieruchomości.

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.

3. W myśl § 7 ust. 2 uchwały: „Wójt Gminy może żądać zwrotu udzielonej bonifikaty, po ich waloryzacji, w przypadku zbycia lub wykorzystania nieruchomości na inne cele niż mieszkalne przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia, z zastrzeżeniem zbycia na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 4 ust. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami”.

Tymczasem, zgodnie z art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami: „2. 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. 2a. 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”.

Rada gminy zawęziła zatem ustawowe przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu udzielanej bonifikat, ograniczając się do zbycia na rzecz osoby bliskiej. Nie ulega jednak wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie może zmieniać treści obowiązujących przepisów ustawowych w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (porównaj: 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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:
P. Hreniak