



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 lutego 2016 r.

Poz. 1034

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.133.3.2016.GD1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 lutego 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3 we fragmencie „*wynosi 50% ustalonej ceny sprzedaży*” uchwały nr XVI/92/16 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany zasad sprzedaży mieszkań komunalnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 13 ust. 1, art. 67 ust. 1a, art. 68 ust. 1 pkt 7, art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.), Rada Miejska w Ścinawie podjęła uchwałę Nr XVI/92/16 w sprawie zmiany zasad sprzedaży mieszkań komunalnych.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 5 lutego 2016 r. pismem Nr OSO.RM.0711.1a.2016 z dnia 3 lutego 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 1 pkt 3 we fragmencie „*wynosi 50% ustalonej ceny sprzedaży*”** z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy 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 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. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 3 stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Zgodnie z **§ 1 pkt 3 uchwały** Rada nadała nowe brzmienie § 3 ust. 4 uchwały zmienianej (Nr XVI/74/2007 ze zm.), w myśl którego - *Na wniosek najemcy lokalu albo domu jednorodzinnego*

o sprzedaż tego lokalu albo domu, złożony po dniu 31 stycznia 2018 r., zapłata ceny sprzedaży może być rozłożona na raty. Wysokość pierwszej raty, która podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, wynosi 50 % ustalonej ceny sprzedaży; nastąpi bez bonifikaty za cenę ustaloną zgodnie z ust. 1.

Zauważyć należy, że rada gminy - jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, jednakże są one wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym, do których nie można stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy gminy. Natomiast na mocy art. 25 tejże ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Tymczasem na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. W związku z powyższym, należy dojść do wniosku, że wójt gminy posiada kompetencję w zakresie bieżącego gospodarowania mieniem komunalnym, natomiast rada gminy posiada kompetencję do ustalenia zasad gospodarowania tym mieniem przekraczającego zakres zwykłego zarządu (nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania powyższej wskazanego okresu czasu). Wyjątek w postaci przekazania kompetencji z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym przez wójta gminy należy interpretować w sposób ścisły i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę gminy do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich znaczących spraw dotyczących gospodarki nieruchomościami (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03).

Organ stanowiący gminy, ustalając wysokość zapłaty pierwszej raty ceny za sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego, 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.

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę i określając zasady sprzedaży mieszkań komunalnych 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. 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.

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 pierwszej raty ceny za sprzedaż komunalnego lokalu mieszkalnego.

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 pierwszej raty ceny za sprzedaż mieszkania komunalnego. 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 również 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 przyszej 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.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. K. Zieliński