



26/PK/2601
13-01-2016
JK

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.150.119.2015.AS

168
Ch

Wrocław, 7 stycznia 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 8 i § 9 uchwały Nr XV/131/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie zasad sprzedaży mieszkań komunalnych na terenie Gminy Wińsko.

uzasadnienie

Rada Gminy Wińsko podjęła w dniu 27 listopada 2015 r. uchwałę nr XV/131/2015 w sprawie zasad sprzedaży mieszkań komunalnych na terenie Gminy Wińsko.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 grudnia 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 1-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 782) oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.),

- § 9 uchwały z istotnym naruszeniem art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jako podstawę prawną do przyjęcia uchwały nr XV/131/2015 Rada Gminy wskazała między innymi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przedmiotowej uchwale Rada uregulowała zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Wińsko dotychczasowym najemcom.

W § 8 uchwały Rada Gminy Wińsko postanowiła, że: „Przy sprzedaży ratalnej cena zakupu zostanie rozłożona na 5 rocznych rat. Pierwsza rata w wysokości 20% ceny podlega zapłacie nie później niż od dnia zawarcia umowy notarialnej przenoszącej własność nieruchomości. Następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie do dnia 31 marca każdego roku. Rozłożona na raty roczne należność podlega oprocentowaniu równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP w stosunku rocznym. Wierzytelności wobec Gminy Wińsko podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu.

Zdaniem Organu Nadzoru tak skonstruowany zapis § 8 uchwały narusza w sposób istotny art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 1-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Gminy Wińsko ustalając wysokość i termin zapłaty pierwszej raty ceny za sprzedaż mieszkania komunalnego oraz termin zapłaty pozostałych rat, a także wskazując konkretny sposób zabezpieczenia wierzytelności (zabezpieczenie hipoteczne) przekroczyła uprawnienia nadane jej przez ustawodawcę. 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.

Ponadto ustanowienie przez Radę Gminy powyższej materii narusza także konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, określoną w art. 169 ust. 1 Konstytucji. Podejmowanie ww. czynności w zakresie sposobu płatności ceny sprzedaży lokalu należy bowiem do wyłącznej sfery działalności wykonawczej. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca mocą art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami postanowił, 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 stanowić w tym zakresie.

Rada, 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.

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).

Mając na uwadze fakt, że gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do kompetencji wójta stwierdzenia wymaga, 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 w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 139/08) w którym czytamy: „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”.

Rada zapisem § 8 uchwały postanowiła odnośnie kwestii uregulowanych przez ustawodawcę. 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, Rada nie posiadała 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. Ponadto Rada nie jest władna jednoznacznie wskazywać, że zabezpieczenie wierzytelności nastąpi przez ustanowienie hipoteki, skoro ustawodawca w art. 70 ust. 2 u.g.n. dopuszcza też inny rodzaj zabezpieczenia. Dodatkowo w § 8 zdanie 4 uchwały Rada określiła oprocentowanie niezapłaconej części ceny w wysokości przewidzianej w ustawie (art. 70 ust. 3 u.g.n.). Tymczasem, zgodnie z intencją ustawodawcy, rada ma kompetencje do wyrażenia zgody na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej (art. 70 ust. 4 u.g.n.).

Warto w tym miejscu wskazać na art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), 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 Wójta Gminy Wińsko (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tj. nabywca nieruchomości nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady miejskiej narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Zgodnie z § 9 uchwały: „Wójt Gminy Wińsko zażąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia, zbył nabyty budynek mieszkalny albo lokal mieszkalny lub zmienił jego przeznaczenie z mieszkalnego na inny. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.

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 Gminy niewątpliwie zawęziła przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu udzielanej bonifikaty w stosunku do tych, które wskazał ustawodawca, całkowicie pomijając wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 68 ust. 2a pkt 4 i 5.

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).

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



Paweł Hreniak