



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 czerwca 2013 r.

Poz. 3518



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 29 maja 2013 r.

NK-N.4131.11.5.2013.RJ1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLIV/432/13 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 25 kwietnia 2013 r. o zmianie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzycy Kłodzka.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podjęła na sesji w dniu 25 kwietnia 2013 r. uchwałę nr XLIV/432/13 o zmianie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzycy Kłodzka.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 29 kwietnia 2013 r. nr BR.0711.05.2013 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 maja 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że nadając mocą § 1 uchwały nr XLIV/432/13 nowe brzmienie § 4 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały nr XIX/136/2000, Rada naruszyła w sposób istotny art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) – dalej zwanej ustawą, 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 (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej dokonała nowelizacji uchwały nr XIX/136/2000 z dnia 7 lutego 2000 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Bystrzyca Kłodzka. W § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła nadać nowe brzmienie § 4 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały nr XIX/136/2000.

Rada postanowiła, że § 4 ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały nr XIX/136/2000 otrzyma brzmienie: *„Burmistrz może na wniosek nabywcy rozłożyć cenę na raty roczne na okres nie dłuższy niż pięć lat. Podatek VAT płatny w całości przed podpisaniem aktu notarialnego (dotyczy sprzedaży lokali, które zostały wybudowane przed upływem 5 lat licząc wstecz od daty zawarcia aktu notarialnego)”*. Wyjaśnić trzeba, że załącznik nr 2 do uchwały nr XIX/136/2000 dotyczy zasad sprzedaży lokali użytkowych znajdujących się w budynkach będących własnością gminy, a powyższy zapis uchwały ma zastosowanie do lokali użytkowych sprzedawanych na rzecz najemcy.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowany zapis zawarty w § 1 przedmiotowej uchwały narusza w sposób istotny art. 25 ust. 1 i art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3

ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Ponadto stanowienie przez Radę Miejską odnośnie powyższej materii narusza także konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, określoną w art. 169 ust. 1 Konstytucji. Podejmowanie bowiem ww. czynności w zakresie rozłożenia ceny sprzedaży lokalu na raty, jak też sposobu płatności ceny sprzedaży lokalu należy 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 stanowiąc w tym zakresie.

Rada, podejmując przedmiotową uchwałę i określając zasady zbywania lokali użytkowych na rzecz najemców, 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. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03 (Lex nr 16073): „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych 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 przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki 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.

Mając na uwadze fakt, że gospodarowanie nieruchomościami gminy należy do kompetencji wójta (tu burmistrza) stwierdzenia wymaga, że Rada nie była władna do określania maksymalnego okresu czasu, na jaki może zostać rozłożona rata ceny sprzedaży lokalu (tutaj: pięć lat), nadto do regulowania w jakiej formie i w jakim terminie, przy umowie sprzedaży lokalu, płatny będzie podatek VAT.

Trzeba bowiem zauważyć, iż stosownie do art. 70 ust. 2 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 ustawy), może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Na podstawie więc tego przepisu ustawy ustawodawca określił już maksymalną granicę czasu spłaty należności, ustalając ją na okres do 10 lat. W takich granicach też mogą poruszać się przyszłe strony umowy sprzedaży nieruchomości. W tym stanie rzeczy, Rada ustając przedmiotowym aktem maksymalny czas spłaty raty ceny sprzedaży lokalu użytkowego na okres 5 lat – poprzez skrócenie tego terminu – dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, próbując tym samym ograniczyć strony przyszłej umowy w ustalaniu jej warunków, do czego nie była umocowana. Ponadto z art. 70 ust. 2 zdanie trzecie ustawy wynika wprost, że kwestia ilości i terminów płatności rat podlega określeniu w umowie w granicach wyznaczonych tym przepisem, tj. do 10 lat. Dodatkowo rozpatrywany zapis uchwały regulując czas spłaty należności przez nabywcę nieruchomości gminnej, godzi w zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego. Niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego. Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r. (sygn. akt I OSK 1440/08) oraz wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 23/09).

Warunki przeniesienia własności określonej nieruchomości, skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji. Zatem ewentualne rozłożenie na raty należności, czas spłaty należności stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony. Wobec powyższego, nie budzi wątpliwości, że omówione wyżej kwestie mieszczą się w zakresie kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (w przedmiotowej sprawie: Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej), tym samym nie mogą podlegać w tym zakresie regulacjom Rady. Podobne stanowisko przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 139/08).

Uwzględniając powyższe uwagi, w niniejszej sprawie, można dodatkowo przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 335/08), zgodnie z którym: *„Wskazywanie Burmistrzowi, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi przekroczenie ustawowej delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.”* Ponadto zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Mając na względzie powyższe, uznać należy, iż Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej zakreślając przedmiotowym aktem maksymalny czas spłaty rat, wykroczyła poza zakres przyznanych jej kompetencji prawotwórczych, naruszając tym samym uprawnienia organu wykonawczego gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, 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 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:
A. M. Skorupa