

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 września 2009 r.

NK.II.AŁ.0911 - 139/09

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203 oraz z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337 z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218 z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 r. Nr 52, poz. 420)

stwierdzam nieważność

§ 6 w części: „przewidziane ustawą lub niniejszą uchwałą”, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12 uchwały Nr XXIX/232/09 Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 25 sierpnia 2009 roku w sprawie gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi, w których wyodrębniono lokale mieszkalne, stanowiącymi własność Gminy Czarna Białostocka.

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2009 r. Rada Miejska w Czarnej Białostockiej podjęła uchwałę Nr XXIX/232/09 w sprawie gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi, w których wyodrębniono lokale mieszkalne, stanowiącymi własność Gminy Czarna Białostocka. Uchwała w dniu 3 września 2009 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona kontrola legalności wykazała, iż uchwała w części została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 7 września 2009 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wadliwych zapisów.

Uchwałą Nr XXIX/232/09 Rada Miejska w Czarnej Białostockiej określiła zasady gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi, w których wyodrębniono lokale mieszkalne, stanowiącymi własność Gminy Czarna Białostocka.

W § 6 uchwały Rada ustaliła, iż w trybie bezprzetargowym lokale zbywa się za cenę ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego, chyba że zastosowano *przewidziane ustawą lub niniejszą uchwałą* bonifikatę.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej regulacje zostały dokonane w sprzeczności z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), stanowiącym, iż przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2-3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a. Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości (ust. 3a ustawy).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż tryb postępowania w przypadku określenia ceny nieruchomości został uregulowany w akcie rangi ustawowej (ustawa o gospodarce nieruchomościami). Ustawodawca nie przewidział w nim dla rady gminy kompetencji do dookreślenia powyższych przepisów. Rada Miejska w Czarnej Białostockiej określając w części § 6 uchwały kwestie dotyczące ceny z jaką zbywane są lokale, dokonała powyższych

regulacji z naruszeniem art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, modyfikując wyżej wymieniony przepis.

Z naruszeniem przepisów prawa podjęte zostały również regulacje § 7 uchwały dotyczące udzielania bonifikat od ustalonej ceny sprzedawanych nieruchomości oraz regulacje stanowiące, iż osobom, które przy zakupie lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w gruncie, skorzystały z bonifikaty nie przysługuje zwrot kaucji zabezpieczającej.

Udzielanie bonifikat od ustalonej ceny nieruchomości reguluje art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący, iż właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;
- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- 3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe;
- 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
- 7) jako lokal mieszkalny;
- 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1 i ust. 2;
- 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych;
- 10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe;
- 11) podmiotom, o których mowa w art. 61 ust. 1 ustawy.

Analiza wyżej cytowanego przepisu wskazuje na to, iż wyrażenie zgody na udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości jest zgodą w sprawach indywidualnych. Nie jest zatem dopuszczalne wyrażenie zgody na udzielenie bonifikaty w formie aktu, który ma charakter generalny i abstrakcyjny.

Potwierdzeniem powyższej tezy jest stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowo – administracyjnym, m. in. w wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim II SA/Go 340/2007, z uzasadnienia którego wynika, iż art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw do wydania aktu o charakterze generalnym, odnoszącym się do ogólnie określonego kręgu podmiotów, niesprecyzowanych nieruchomości, przed ustaleniem ceny w sposób określony w art. 67 tej ustawy. Uzyskanie zgody na zastosowanie bonifikaty

możliwe jest wyłącznie w przypadku ziszczenia się przesłanek enumeratywnie wymienionych w przepisie art. 68 ustawy a nadto po ustaleniu ceny w sposób określony w art. 67 ust. 3 ustawy. Organ udzielający zgody na zastosowanie bonifikaty musi mieć zapewnioną każdorazowo możliwość oceny, czy nieruchomość przeznaczona do sprzedaży, została wyceniona zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy jej sprzedaż następuje na wskazany w ustawie cel oraz na rzecz wskazanych osób.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 28 sierpnia 2008 r., sygn. akt. II SA/Bk 489/09.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Czarnej Białostockiej dokonała regulacji zawartej w § 7 przedmiotowej uchwały w sposób niezgodny z art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Natomiast, jeśli chodzi o ustalenia dotyczące zwrotu kaucji mieszkaniowej osobom, które skorzystały z bonifikaty przy kupnie lokalu mieszkalnego (§ 7 ust. 1 pkt 7 uchwały), należy stwierdzić, iż żaden z przepisów prawa nie upoważnia Rady do ustalenia, iż wymienionym w powyższym paragrafie osobom nie przysługuje zwrot kaucji mieszkaniowej. Należy zauważyć, iż problematykę kaucji reguluje art. 36 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Powyższy przepis jednak nie został zawarty w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały. Niemniej jednak również i on nie daje Radzie upoważnienia do ustalenia w akcie o charakterze normatywnym kwestii związanych z kaucją mieszkaniową.

Należy podkreślić, iż sprawa zwrotu kaucji mieszkaniowej należnej najemcy na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jako sfera cywilnoprawna nie może być przedmiotem aktu prawa miejscowego(vide: uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 lutego 2008 r. sygn. akt. III SA/Łd 655/07).

Ponadto, Rada ustaliła w § 8 uchwały, iż cena za lokal mieszkalny podlega zapłacie nie później niż w dniu poprzedzającym dzień zawarcia aktu notarialnego.

Powyższe uregulowanie jest niezgodne z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Natomiast, jak wynika z ust. 2 art. 70 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.

Biorąc pod uwagę powyższe należy przyjąć, iż czas uiszczenia ceny, między innymi za lokal mieszkalny, został uregulowany w akcie rangi ustawowej, a modyfikacja powyższego przepisu stanowi istotne naruszenia prawa.

Kontrola legalności kwestionowanej uchwały wykazała ponadto, iż Rada przekraczając ustawowe kompetencje dokonała regulacji § 9 uchwały, w którym określiła iż:

„1. W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym zapłata może być na wniosek nabywcy rozłożona na raty roczne płatne do 31 marca każdego roku przez okres do 5 lat.

2. W razie rozłożenia na raty, wysokość pierwszej wpłaty nie może być niższa niż 30 % ustalonej ceny, a pozostała należność rozłożona na raty podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej 50 % stopy redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Roszczenia z tego tytułu podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu, którego koszty ponosi Kupujący.

3. Jeżeli nabywca lokalu mieszkalnego zbędzie lokal przed upływem terminu spłaty ustalonego w umowie, raty stają się natychmiast wymagalne.

4. Przepis ust. 1, 2, 3, 4 stosuje się odpowiednio do I opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.”

Stosownie do postanowień art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. 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. Wierzytelność gminy w stosunku do najemcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez usytuowanie hipoteki. Powyższe zasady ustawowe zostały przez Radę zmodyfikowane, do czego Rada nie była uprawniona.

Ponadto, ustalenia dotyczące natychmiastowej wymagalności rat przy spłacie lokalu przed terminem ustalonym w umowie (§ 9 ust. 3 uchwały) zostały dokonane bez upoważnienia ustawowego przez Radę, a zarazem wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego gminy.

W § 10 uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zwrotu udzielonej bonifikaty, powtarzając przepisy ustawowe (art. 68 ust. 1, art. 68 ust. 2a pkt 1 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W tym zakresie ustawodawca nie przewidział instrumentu prawnego, w postaci uchwały rady gminy, pozostawiając te kwestie do uszczegółowienia bezpośrednio w umowie.

W podobny sposób ocenić należy również § 11 uchwały, w którym Rada ustaliła I opłatę z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu w wysokości 25 % ceny nieruchomości. Według art. 72 ust. 1i2 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67, zaś stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15 % do 25 % ceny nieruchomości gruntowej. Jest to więc zasada ustalona, która nie może być modyfikowana i ograniczana przez radę gminy w podejmowanym przez nią akcie. Konkretną wysokość pierwszej opłaty ustala się w umowie (art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, który dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego, w tym ustalenia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

Stanowisko organu w tej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Jak zauważył w uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 139/08 z dnia 21 maja 2008 roku: „Według art. 72 ust. 1 u.g.n. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67, zaś stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 1 % do 25 % ceny nieruchomości gruntowej. Jest to więc zasada ustawowa, która nie może być modyfikowana i ograniczana przez radę gminy w podejmowanym przez nią akcie. Konkretną wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielenia bonifikat i spełniania świadczeń ustala się zaś w umowie (art. 73 ust. 5 u.g.n.). Umowę tę, zawiera organ wykonawczy gminy, który również dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego – w tym ustalenie pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.”

Za niedopuszczalną również organ nadzoru uznał regulację § 12 uchwały, w której Rada ustaliła, iż nabywca ponosi koszty związane z zakupem lokalu mieszkalnego, a w szczególności koszty podziału, wyceny, wypisu i wyrysu z operatu ewidencji gruntów, opłatę notarialną, sądową oraz koszty wpisu na hipotekę.

W ocenie organu nadzoru, Rada po raz kolejny wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy. Rada Miejska nie jest uprawniona do jednostronnego nałożenia na przyszłych nabywców nieruchomości kosztów związanych z zakupem lokalu mieszkalnego. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy, to jest do Burmistrza Czarnej Białostockiej. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów regulowaną przepisami prawa cywilnego. O tym, kto poniesie koszty związane z zakupem lokalu mieszkalnego, w szczególności koszty podziału, wyceny, wypisu i wyrysu z operatu ewidencji gruntów, opłatę notarialną, sądową oraz koszty wpisu na hipotekę decydują strony przyszłej umowy. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jedną ze stron tego obowiązku.

Zdaniem organu nadzoru zakwestionowane powyżej przepisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, to jest z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit 1 oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jak również art. 67 ust. 3, art. 68, art. 70 ust. 2 oraz art. 72 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy podkreślić, iż w zakresie gospodarki nieruchomościami dominującą rolę posiada organ wykonawczy gminy, organ stanowiący zaś, wyposażony został w kompetencje w zakresie gospodarki nieruchomościami jako wyjątek od zasady przyznającej burmistrzowi pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym (uzasadnienie wyżej cytowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu).

W świetle powyższych ustaleń, wprowadzone przez Radę Miejską w Czarnej Białostockiej w § 6 w części: „przewidziane ustawą lub niniejszą uchwałą”, § 7, § 8, § 9, § 11, § 12 uchwały Nr XXIX/232/09 z dnia 25 sierpnia 2009 roku w sprawie gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi, w których wyodrębniono lokale mieszkalne, stanowiącymi własność Gminy Czarna Białostocka naruszają obowiązujący porządek prawny.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Lidia Stupak
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli