

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.38.2013AHOR

z dnia 8 lutego 2013 r.

Rada Gminy Zwierzyn

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność § 7 ust. 4, § 7 ust. 5 oraz § 8 Uchwały Nr XXVIII/129/2012 Rady Gminy Zwierzyn z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie określenia zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012r. Rada Gminy Zwierzyn podjęła Uchwałę Nr XXVIII/129/2012 w sprawie określenia zasad nabywania i zbywania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2013 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 1, art. 70 ust. 1 i 2, art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W myśl przepisu 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, 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.

Pojęcie „zasad gospodarowania”, które stanowią przedmiot uchwały podejmowanej na podstawie ww. przepisu nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych ani też w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wychodząc ze słownikowego pojęcia „zasad” (jako ustalonego na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposobu postępowania w danych okolicznościach) w judykaturze przyjmuje się, że omawiane zasady powinny stanowić opracowany przez radę gminy zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2009r., sygn. I OSK 1440/08). Należy podkreślić, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, zgodnie z którą to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Dlatego też, przekazanie przez ustawodawcę pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do podejmowania przez radę uchwał w sprawach ważnych z punktu widzenia gospodarki finansowej czy też komunalnej. Rada gminy władna jest określić w drodze aktu prawa miejscowego wyłącznie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, czyli może dotyczyć jedynie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie i to zawieranych na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony oraz przy ich przedłużeniu o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Należy podkreślić, iż przepis art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie, należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 369/09). Dodatkowo zaakcentować należy, iż w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym często znajdują się postanowienia, które organy stanowiące są władne podejmować na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka taka spotyka się z aprobatą w orzecznictwie sądów administracyjnych, jednakże pod warunkiem, że postanowienia podjęte przez radę mają charakter generalny i że do stanowienia takich reguł upoważnia radę ustawa o gospodarce nieruchomościami (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia

2009r., sygn. akt II SA/Wr 565/09). Należy w tym miejscu podkreślić, iż w myśl art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Mając na uwadze powyższy zakres przysługujących Radzie Gminy Zwierzyn kompetencji prawodawczych zakwestionować należało § 7 ust. 4 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że „oprocentowanie dla potrzeb sprzedaży ratalnej ustala się w wysokości 10% w stosunku rocznym”. Według art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami „rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski”. W art. 70 ust. 4 dopuszczono jednak możliwość zastosowania innego oprocentowania rat niż przewidzianego w ust. 3. Przepis art. 70 ust. 4 w/w ustawy przewiduje, że na zastosowanie innej stopy procentowej musi wyrażać zgodę rada gminy (w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności gminy). Regulacja ta ma jednak charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgoda taka powinna być więc udzielana w formie indywidualnej uchwały rady gminy. Jak bowiem podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu do wyroku z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 398/10, „w ramach kompetencji ustanowionej w art. 70 ust. 4 u.g.n., Rada Gminy nie może, dla ustalenia oprocentowania innego niż redyskonto weksli stosowane przez NBP, posłużyć się formą prawną aktu generalnego i abstrakcyjnego o charakterze przepisów gminnych”. Podobnie wskazał tenże Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., sygn. II SA/Go 498/10, „z przepisu art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że nie daje on podstaw do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego o charakterze generalnym, odnoszącym się do ogólnie określonego kręgu podmiotów, podejmowanego przed wnioskiem zawierającym cenę w odniesieniu do wszystkich lokali mieszkalnych wchodzących w skład powiatowego zasobu nieruchomości i potencjalnie podlegających sprzedaży w trybie bezprzetargowym. W ramach tego przepisu rada powiatu upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż przewidziana w ustawie stopy oprocentowania niespłaconej części rozłożonej na raty ceny nieruchomości”. Rada Gminy Zwierzyn nie była więc uprawniona do ustalenia w § 7 ust. 4 badanej uchwały generalnej zgody na stosownie przez wójta odmiennych, niż to przewidziała w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stawek oprocentowania, skutecznych wobec wszystkich potencjalnych nabywców nieruchomości gminnych nabywanych w trybie bezprzetargowym, którym rozłożono spłatę ceny na okres do 10 lat. Oznacza to, że uchwalając zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Zwierzyn, Rada Gminy w tej części przekroczyła normę kompetencyjną zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym i naruszyła art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że jeżeli sprawa należy do organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06, LEX nr 340021). Rada gminy nie może uregulować w uchwale dotyczącej ustalenia zasad gospodarowania mieniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji wójta jako organu wykonawczego albo też są już uregulowane w ustawie. Celem takiej uchwały jest opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, jednakże z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Tym bardziej nie można w takiej uchwale powtarzać bądź też modyfikować przepisów rangi ustawowej. W związku z tym za przekroczenie delegacji ustawowej należało również uznać postanowienie § 7 ust. 5 badanej uchwały, w myśl którego „pierwszą ratę lub całość sumy w przypadku jednorazowej wpłaty uiszcza się najpóźniej w dniu zawarcia umowy notarialnej”. Przywołany zapis jest w istocie niedopuszczalnym powtórzeniem i modyfikacją art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 2 w/w ustawy „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”. Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w trybie bezprzetargowym to zapłata ceny może zostać rozłożona na raty. Zgodnie z tym przepisem rozłożenie zapłaty na raty nie jest obligatoryjne i może nastąpić na czas nie dłuższy niż 10 lat. W razie rozłożenia zapłaty ceny na raty nabywca obowiązany jest przed zawarciem umowy przenoszącej własność zapłacić tylko pierwszą ratę. Następne raty podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. Natomiast gdy nieruchomość jest sprzedawana w trybie przetargowym, to zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce, zapłata ceny nastąpić musi najpóźniej do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Regulacja taka zabezpiecza interes sprzedającej gminy i nie pozostawia stronom możliwości wyboru innego rozwiązania. Jak zaznaczył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CSK 326/08, umowa sprzedaży nieruchomości, stanowiącej mienie publiczne, nie może być zawarta bez uprzedniego uiszczenia przez nabywcę całej ceny (art. 70 ust. 1 u.g.n.) lub pierwszej jej raty (art. 70 ust. 2 u.g.n.). Regulacja ta ma na celu ochronę interesu publicznego i zapobieganie sytuacjom wyzbycia się prawa własności bez realnego uiszczenia ceny. Same zaś warunki przeniesienia własności danej nieruchomości

skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji, a elementy takie jak ewentualne rozłożenie należności na raty czy czas spłaty należności stanowią warunki umowy wynegocjowanej przez jej strony.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również cały § 8 badanej uchwały, który dotyczy sprzedaży lokali użytkowych. W przepisie tym Rada Gminy Zwierzyn postanowiła, że: wolne lokale sprzedawane są w drodze przetargu (ust. 1); Pozostałe lokale mogą być sprzedawane ich najemcą w trybie bezprzetargowym po uprzednim złożeniu przez najemcę wniosku o kupno lokalu (ust. 2); Lokal użytkowy może być sprzedany na rzecz najemcy, jeżeli zajmuje on lokal na podstawie umowy najmu przez co najmniej 5 lat, wywiązuje się rzetelnie ze swych obowiązków wynikających z umowy, i nie ma żadnych zobowiązań finansowych wobec Gminy (ust. 3); Wójt Gminy może odmówić sprzedaży lokalu po przeanalizowaniu skutków jego sprzedaży(ust. 4).

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego są sprzedawane w drodze przetargu. Zasadą jest więc sprzedawanie nieruchomości gminnych w drodze przetargu, a jedynie w wyjątkowych przypadkach nieruchomość może zostać zbyta w drodze bezprzetargowej. Od przetargowego trybu zbywania nieruchomości wprowadzono w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami określone wyjątki. Należy podkreślić, że wszelkie wyjątki od przetargowego trybu zbywania nieruchomości muszą wynikać wprost z przepisów ustawy i nie można ich interpretować rozszerzająco (por. też wyrok NSA z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 19998/06, LEX nr 327775). W art. 37 ust. 2 umieszczono spis przypadków, w których można zbyć nieruchomość bez przetargu. Kolejne możliwości zbywania nieruchomości bez przetargu przewiduje przepis art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Umożliwia on bowiem wprowadzenie uchwałą rady gminy (dla nieruchomości gminnych) bezprzetargowego trybu zbycia m.in. w przypadku, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę, z wyłączeniem sytuacji gdy o nabycie danej nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2010r., sygn. akt I OSK 1188/10, LEX nr 744947 wskazał jednak, że „Charakter zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości (art. 37 ust. 3 u.g.n.) uzależnionego od przesłanek spełnionych przez konkretny podmiot sprawia, iż akt gminy ma charakter indywidualny (...)”.

Analiza treści całego § 8 badanej uchwały oraz wskazanej przez Radę podstawy prawnej, w której został przywołany m.in. przepis art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, iż intencją Rady Gminy było przyznanie prawa pierwszeństwa nabycia lokali użytkowych ich najemcom i dzierżawcom w pewnych sytuacjach i pod pewnymi warunkami. Należy zaznaczyć, że czym innym jest przyznanie danemu podmiotowi prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości, a czym innym ustanowienie możliwości sprzedaży danej kategorii nieruchomości określonym podmiotom w trybie bezprzetargowym. Z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na który powołała się Rada, odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać w drodze uchwały, pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1. 6a. Przepis ten stosuje się również do budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy (ust. 6a art. 34). Regulacja ta umożliwia zatem rozszerzenie pierwszeństwa w nabyciu lokali na innych najemców lub dzierżawców niż wymienieni w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pierwszeństwo przewidziane w tym przepisie jest uprawnieniem o charakterze uznaniowym (fakultatywnym), a o jego przyznaniu decyduje odpowiednio rada gminy, powiatu albo sejmik województwa, podejmując stosowną uchwałę w tym zakresie. Uchwała rady gminy o przyznaniu pierwszeństwa na podstawie art. 34 ust. 6 w/w ustawy nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przeważa przekonanie, że uchwała taka ma charakter indywidualny, przyznający określonym podmiotom uprawnienie w stosunku do konkretnego lokalu, co nie może zostać zawarte w akcie prawa miejscowego (tak Ewa Bończak-Kucharczyk w „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz”, system prawniczy LEX).

Warto również wskazać, że przyznanie przez radę gminy pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości określonym osobom nie powoduje, że osoby te mają roszczenie o nabycie jakichkolwiek nieruchomości od gminy. Samo pierwszeństwo nie daje bowiem podstaw do wytoczenia powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli, jeśli właściciel nie wyraża woli zbywania nieruchomości (por. wyrok SN z dnia 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, LEX nr 78855, oraz wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1998 r., I SA 485/98, LEX nr 44670, i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2008 r., II SA/Gd 359/08, LEX nr 511483). Prawo pierwszeństwa w nabyciu realizowane jest wtedy, gdy

publiczny właściciel nieruchomości zdecyduje się zbyć nieruchomość. Ma wówczas obowiązek zawiadomić zgodnie osoby uprawnione o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości i sposobie skorzystania z tego pierwszeństwa. Według uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214, „pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurystyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy”. Osoba, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu, nie decyduje zatem o tym, czy nieruchomość zostanie sprzedana i nie ma żadnego wpływu na decyzję właściciela w tej kwestii. Sama realizacja prawa pierwszeństwa w nabyciu polega zaś na oświadczeniu osoby, której przysługuje takie pierwszeństwo, że wyraża ona zgodę na proponowaną formę i cenę nabycia. Cena ta ma zostać ustalona w sposób określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek