

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.75.2015.AZie

z dnia 4 maja 2015 r.

Rada Miejska w Sławie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 7 kwietnia 2015 r. uchwały Nr VI/26/15 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2015 r. Rada Miejska w Sławie podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1, art. 37 ust. 1-4, art. 70, art. 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014.518 j.t. ze zm. – zwana dalej „u.g.n.”).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu, na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, a także przy przedłużaniu takich umów. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady. Z w myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Ustawą szczególną, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 li. a jest wyżej wskazana ustawa o gospodarce nieruchomościami, która w dziale II zawiera szczególne unormowania dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy - jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, jednakże 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 wg której do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy zatem bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zapisy §§ 5, 6 i 7 uchwały naruszają przepisy art. 37 ust. 1 - 3 u.g.n. Ustawa w art. 37 ust.1 w sposób jednoznaczny wskazuje, iż generalną zasadą jest, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości następuje w trybie przetargowym. Wyjątki od tej zasady wymienione są w ust. 2. Dlatego też brak jest podstaw prawnych do wskazywania przez radę w uchwale kiedy dane nieruchomości będą sprzedawane w trybie przetargu, a kiedy w trybie bezprzetargowym. Kwestie te uregulowane są mocą ustawy, a nie wynikają z postanowień rady. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, do którego delegację dla rady gminy zawiera przepis art. 37 ust. 3 u.g.n. jest uzależnione od spełnienia przesłanek przez konkretny podmiot, co sprawia, iż akt gminy ma charakter indywidualny, brak jest zatem podstaw prawnych do generalnego określenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia określonych umów. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że zapisy kwestionowanego § 6 w części pkt 3 stanowią powtórzenie art. 37 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, natomiast w przypadku pkt 1, 2 i 4 niedozwoloną modyfikacją przepisu art. 37 ust. 3 tej ustawy.

Przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa.

W ocenie organu nadzoru zakwestionować należało również zapisy § 8 uchwały zawierające postanowienia dotyczące prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.g.n.: „ W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zawarte w § 8 uchwały postanowienia naruszają postanowienia cytowanego przepisu, ponieważ przewidują pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości dotychczasowym najemcom bądź dzierżawcom lokali niemieszkalnych. Ustawa wyraźnie wskazuje, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony, a zatem brak jest podstaw prawnych do przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokali niemieszkalnych. Zawarcie w uchwale przepisów rozszerzających prawo pierwszeństwa przewidziane w art. 34 ust. 1 u.n.g. jest przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ww. ustawy.

Natomiast unormowania dotyczące uiszczenia ceny sprzedaży oraz sporządzenia aktu notarialnego (§ 8 uchwały) ograniczają strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami. W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. 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 (art. 70 ust. 2). Przywołany powyżej przepis nie upoważnia organu stanowiącego do nałożenia ograniczeń na organ wykonawczy przy ustalaniu w umowie terminu zapłaty należności za zbywaną nieruchomość. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09, w którym sąd stwierdził „że: „takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy”.

Przekroczeniem granic upoważnienia jest zapis § 10 uchwały, ustalający wysokości sztywną pierwszą opłatę za oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości. Zgodnie z 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 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (ust. 2 art. 72). Z kolei wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego ustawodawca określił w punktach od 1 do 5 art. 72 ust. 3 ustawy. Jest to zatem 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 sposób zapłaty tych opłat ustala się natomiast w umowie (art. 73 ust. 5 ww. ustawy). Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, który dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego, w tym ustalenia pierwszej opłaty i opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Zawarte w § 11 uchwały odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza natomiast art. 87 Konstytucji RP i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje akt prawa miejscowego, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Zastrzeżenie takie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Użyta w art. 37 ust. 4 tej ustawy, liczba mnoga („umów”) łączy się ze zdaniem pierwszym tego artykułu i nie świadczy, o dopuszczalności wyrażenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w sposób generalny. Odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów wymaga indywidualnej zgody rady wyrażonej uchwałą podejmowaną na wniosek organu wykonawczego gminy. Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu materializują się w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzeczoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010r., I OSK 1418/09, LEX nr 595132; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010r., I OSK 1752/10, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015r., sygn. akt II SA/Ol 1365/14). Wobec powyższego brak jest podstaw prawnych do wprowadzenia zapisów § 16 uchwały.

Niezgodny z prawem jest też przepis § 17 uchwały, w którym postanowiono, że koszty związane ze zbyciem ponosi nabywca nieruchomości. Wprowadzając powyższą regulację rada przekroczyła kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały dotyczące obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Zatem nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Analogiczne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08.

Mając na uwadze zakres zakwestionowanych zapisów uchwały zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że wykonując delegację zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, rada powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością gminy, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez jednostkę samorządu reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek