

Gorzów Wlkp., 4 lipca 2011r.

NK.I.4131.264.2011.AZie

**Rada Miejska
w Żarach**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 6 czerwca 2010r. uchwały Nr VIII/97/11 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 26 maja 2011r. w sprawie zasad obrotu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne miasta Żary, w części: § 2 ust. 1 pkt 2 i 3, § 3, § 4 ust. 1, § 6, § 7, § 11 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2011r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie zasad obrotu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne miasta Żary.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części: § 2 ust. 1 pkt 2 i 3, § 3, § 4 ust. 1, § 6, § 7, § 11 ust. 2 istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1, art. 37 ust. 1-4, art. 70, art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

Przedmiotową uchwałę, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, 1a, 2, 2a, art. 34 ust. 6, 6a i 6b, art. 68 ust. 1, 1a i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami Rada Miejska w Żarach określiła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne miasta Żary.

Zgodnie z treścią 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 wdzierżawiania 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. Z kolei art. 40 ust. 2 pkt 3 stanowi, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Zauważyć należy, że rada gminy - jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, jednakże są one wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym, do których nie można stosować wykładni rozszerzającej.

Mając powyższe na uwadze przekroczeniem kompetencji rady jest wprowadzenia zapisów § 3 oraz § 7 przedmiotowej uchwały, dotyczących ustalenia wysokości pierwszych i rocznych opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz ustalenia warunków wpłaty ceny za sprzedaż nieruchomości i oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 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 (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 cytowanej 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.

Kompetencje organu stanowiącego gminy zostały przekroczone również w § 7 przedmiotowej uchwały. Zgodnie z art. 70 ust. 2 zd. pierwsze powołanej ustawy, 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. Natomiast w myśl art. 70 ust. 2 zd. 2 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. Zdaniem organu nadzoru przyjęte przez radę regulacje wkraczają w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Rada Gminy nie posiada uprawnień do określania 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyraźnie przekazano tę kwestię do regulacji umownej. Przedstawione postanowienia stanowią warunki umowy przeniesienia własności nieruchomości lokalowej oraz oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W kontekście tych przepisów należy przyjąć, że kwestia wysokości pierwszej wpłaty oraz ewentualnego rozłożenia tej należności na raty, mieści się w zakresie kompetencji Burmistrza, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji.

Ponadto zgodnie z art. 70 ust. 4 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. Z przepisu 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 gminnego zasobu nieruchomości i potencjalnie podlegających sprzedaży w trybie bezprzetargowym. W ramach tego przepisu rada gminy upoważniona jest jedynie do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż przewidziana w ustawie stopy oprocentowania niespłaconej części rozłożonej na raty ceny nieruchomości. W przedmiotowej uchwale rada natomiast powtórzyła wyłącznie przepis art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie, z którym rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. W tej sytuacji na uwagę zasługuje wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 sierpnia 2010r. sygn. akt II SA/Go 498/10, LEX 5994437.

Zakwestionować należy również zapisy § 4 ust. 1 uchwały zawierające postanowienia dotyczące prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

1. 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 § 4 ust. 1 uchwały postanowienia naruszają postanowienia cytowanego przepisu, gdyż przewidują pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w przypadku najmu lub dzierżawy lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego na co najmniej 3 lata. Ustawa wyraźnie wskazuje, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony, a zatem warunkiem skorzystania z uprawnienia jest najem na czas nieokreślony.

Również postanowienia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz § 6 uchwały naruszają przepis art. 37 ust. 1 - 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa w sposób jednoznaczny wskazuje, iż generalną zasadą jest sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości w trybie przetargowym. Wyjątkami od tej zasady są przypadki wymienione w ust. 2 i 3 tego przepisu. Dlatego też brak jest podstaw do wskazywania przez radę w przedmiotowej uchwale kiedy dane nieruchomości będą sprzedawane w trybie przetargu, a kiedy w trybie bezprzetargowym (§ 6 uchwały). Natomiast zapisy § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały naruszają przepis art. 37 ust. 3 i 4 ustawy. Przy czym zapisy § 2 ust. 1 pkt 2 stanowią powtórzenie treści art. 37 ust. 3 ustawy. Wskazać przy tym należy, że charakter zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze

przetargu nieruchomości (art. 37 ust. 3 u.g.n.) jest uzależniony od przesłanek spełnionych przez konkretny podmiot, co sprawia, iż akt gminy ma charakter indywidualny. Podobny charakter ma norma określona w art. 37 ust. 4 ustawy, dlatego też przepis ten nie może stanowić podstawy do generalnego określenia przez radę miejską zgody na odstępianie od trybu przetargowego zawarcia określonych umów np. ze wspólnotami mieszkaniowymi (§ 2 ust. 1 pkt 3).

W tym miejscu podkreślić należy również, iż 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. Jednocześnie wskazane wyżej zapisy kwestionowanych uchwał naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada gminy tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. *„Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Narusza obowiązujące prawo również przepis § 11 ust. 2 przedmiotowego aktu, w którym postanowiono, że koszty związane ze zbyciem nieruchomości na rzecz najemcy, 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 należą do postanowień, których 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 względzie powyższe, 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
Teresa Kaczmarek
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymują:

1. adresat.
2. a/a.

RADCA PRAWNY
Angelika Zielińska
nr RZG-G-288