



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

33
Wrocław, dnia 30 maja 2007r.

NK.II.0911-6/355/07

*BMG
Do obywateli*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 1 we fragmencie: „Wyraża zgodę na przeznaczenie do sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych położonych na terenach, które zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mają stałą lokalizację na cele mieszkalne.”, § 3 ust. 2, § 5 ust. 2, § 6, § 7 uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie Zdroju z dnia 23 kwietnia 2007 roku nr VII/1207 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2007 roku Rada Miejska w Szczawnie Zdroju podjęła uchwałę nr VII/12/07 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 30 kwietnia 2007 roku. W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru orzeka jak powyżej zgodnie z poniższymi ustaleniami.

I.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada wyraża zgodę na przeznaczenie do sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych położonych na terenach, które zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania mają stałą lokalizację na cele mieszkalne. Tymczasem zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami poza wyjątkami przewidzianymi w przedmiotowej ustawie, organem reprezentującym gminę w gospodarowaniu nieruchomościami jest organ wykonawczy tej jednostki, a więc w tym wypadku Burmistrz. Idąc dalej należy zauważyć, że zgodnie z art. 25 ust. 1 przedmiotowej ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz bądź prezydent miasta). Wedle ust. 2 wskazanego artykułu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Zakres czynności o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy obejmuje odpowiednio:

1. ewidencjonowanie nieruchomości;

2. wycenę tych nieruchomości;
3. sporządzanie planów wykorzystania zasobu;
4. zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
5. wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności;
6. współpracę z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
7. zbywanie oraz nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy;
8. wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas dłuższy niż 3 lata wymaga zgody wojewody;
9. podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, w sprawach uprawnień, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz o wpis w księdze wieczystej.

Z analizy powyższych przepisów wynika, że to wójt (burmistrz bądź prezydent miasta) jest organem, który ma kompetencje w zakresie przeznaczania do sprzedaży określonych lokali mieszkalnych i nie jest w takim wypadku wymagana zgoda rady gminy. Na uwagę zasługuje dodatkowo fakt, że zgoda taka jest wymagana wyłącznie w sytuacji przewidzianej przez art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. We wskazanym przypadku chodzi o nieruchomości gruntowe, a nie o lokale. Do tych ostatnich można odnieść jedynie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wedle którego gmina stanowi akt prawa miejscowego m. in. w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Określenie tych zasad nie może jednak wkraczać w ustawowe kompetencje wójta (burmistrza bądź prezydenta miasta). Bowiem wedle przytoczonych wyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym mieniem komunalnym gospodaruje wójt (burmistrz bądź prezydent miasta) kompetencje w zakresie sprzedaży należą wyłącznie do niego, chyba że przepisy innych ustaw wprowadzają w tym zakresie określone ograniczenia. Ograniczeń takich nie można jednak wprowadzać w uchwale, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie daje ku temu podstaw akt rangi ustawy. Dodatkowym argumentem przemawiającym za stwierdzeniem nieważności wskazanego przepisu uchwały jest fakt, że wyrażenie zgody na sprzedaż określonej grupy lokali nie mieści się w kategoriach normy generalnej i abstrakcyjnej. Skutkiem tego zapis taki nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Kwestionowana regulacja nie rozstrzyga w bezwzględny sposób o prawach i obowiązkach podmiotów wchodzących w skład wspólnoty samorządowej. Należy go raczej potraktować jako akt kierownictwa wewnętrznego, bowiem nałożony obowiązek dotyczy konkretnego podmiotu do określonego postępowania w ściśle określonych warunkach.

II.

W ocenie Organu Nadzoru § 3 ust. 2 uchwały, wedle którego udzielenie bonifikaty przy zakupie lokalu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się nabywcy z jakichkolwiek roszczeń

związanych z tym lokalem, stanowi przekroczenie kompetencji ustawowej. Wskazany zapis narusza bowiem zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego (Dz. U. 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami), 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 współżycia społecznego. Rada kwestionowanym przepisem pozbawia przyszłego nabywcę możliwości złożenia oświadczenia woli o określonej treści, a więc wpływu na kształt przyszłej umowy. Należy zauważyć również, że kwestionowany przepis uchwały nie jest sformułowany precyzyjnie, co w pewnych przypadkach może doprowadzić do naruszenia prawa. Jeżeli rozumieć wskazane w nim roszczenia, jako te wynikające art. 556 Kodeksu cywilnego, a więc roszczenia wady fizyczne i prawne przy sprzedaży to w takim zakresie zapis ten narusza niewątpliwie wskazane przepisy. Bowiem w razie wystąpienia takich wad kupującemu przysługują odpowiednie roszczenia względem sprzedającego, a zgodnie art. 558 § 1 Kodeksu cywilnego w umowach z udziałem konsumentów ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi (a więc prawa do roszczeń) jest dopuszczalne tylko w wypadkach określonych w przepisach szczególnych, np. zgodnie z art. 879 Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późniejszymi zmianami) przy sprzedaży licytacyjnej dokonanej w trybie egzekucji sądowej. Należy również dodać, że zgodnie z tym o czym była mowa wcześniej, to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a nie rada gminy ma prawo do wpływania na treść przyszłej umowy i ewentualnego wprowadzenia do umowy, w drodze dwustronnych negocjacji z przyszłym nabywcą lokalu elementów dotyczących zwolnienia z roszczeń.

III.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada określiła stawkę procentową pierwszej opłaty i sposób jej zapłaty. Tym samym przekroczyła kompetencje ustawowe. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (patrz wyżej) organem, który określa wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego jest odpowiednio wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Jeżeli chodzi natomiast o sposób zapłaty to stanowi ona element umowy pomiędzy organem zbywającym a podmiotem nabywającym lokal i jako taki narusza zasadę swobody umów wyrażoną w Kodeksie cywilnym. Przekroczeniem kompetencji ustawowej i naruszeniem zasady swobody umów jest również wprowadzenia obowiązku złożenia wniosku i wpłacenia zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży (§ 6 ust. 1), określenie podmiotu ponoszącego koszty (§ 6 ust. 2), określenie skutków zawarcia bądź nie zawarcia przyszłej umowy (§ 6 ust. 3), określenie wysokości pierwszej raty i terminu jej wpłaty (§ 7 ust. 2), określenie terminu wpłat rat rocznych (§ 7 ust. 3) oraz określenie skutków zbycia nieruchomości przed upływem spłaty wszystkich rat (§ 7 ust. 4). Elementy te powinny bowiem się znaleźć w konkretnych umowach pomiędzy sprzedającym a nabywcą. Wpływanie na treść przyszłych umów poprzez określanie ich elementów stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego. Zdaniem Organu Nadzoru właściwym organem w sprawach o których mowa nie jest rada gminy, lecz odpowiednio wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, który zawierając umowę z przyszłym nabywcą może wprowadzać odpowiednie warunki we wskazanym zakresie. Bowiem na podstawie wskazanych wcześniej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o samorządzie gminnym domniemywa się w tym zakresie istnienie kompetencji organu wykonawczego. Gdyby było inaczej ustawodawca wyraźnie wypowiedziałby się w tych kwestiach.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada ustaliła, że cena lokalu mieszkalnego może być na wniosek nabywcy rozłożona na raty płatne przez okres nie dłuższy jak 5 lat. Zgodnie z 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. Argumentując jak wyżej należy zauważyć, że organem właściwym do określenia okresu krótszego jest odpowiednio wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, a nie rada gminy.

W związku z powyższym orzekam jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Krzysztof Grzelczyk
Krzysztof Grzelczyk