



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5515

WYROK NR II SA/WR 806/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz /sprawozdawca/

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Władysław Kulon

starszy sekretarz sądowy Magda
Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi A. W.

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 29 września 2004 r. nr XXIX/82/04

w przedmiocie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych
i garaży stanowiących własność Gminy Wałbrzych

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały;

**II. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz skarżącego kwotę 557 /pięćset pięćdziesiąt siedem/ złotych
tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Skarżący na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) zaskarżył § 7 ust. 4 wskazanej w sentencji wyroku uchwały, jako naruszającej art. 676 k.c. (Dz.U. z 2014 r., poz. 121), wnosząc o stwierdzenie nieważności tego przepisu, a ewentualnie stwierdzenie jego niezgodności z prawem.

Jak podał w uzasadnieniu, w § 7 i 8 zaskarżonej uchwały wskazano sposób rozliczenia się przez gminę z najemcą lokalu, w przypadku sprzedaży lokalu najemcy. Według § 7 ust. 4 wartość nakładów stanowiących ulepszenie lokalu podlega rozliczeniu do 20% ceny lokalu ustalonej zgodnie z § 8. Według zaś § 8 cena sprzedaży lokalu w drodze bezprzetargowej stanowi kwotę równą jego wartości rynkowej określonej w operacie szacunkowym. Skarżący na mocy umowy z dnia 18 czerwca 2007 r. był najemcą lokalu użytkowego. Objął lokal zdewastowany i wymagający generalnego remontu. Na skutek nakładów skarżącego o wartości 449.229,62 zł według kosztorysu powykonawczego z czerwca 2011 r., wartość lokalu wzrosła do 586.600 zł. Gmina wyraziła zgodę na poczynienie nakładów. Gdy skarżący wyraził wolę kupna lokalu, gmina odmówiła zaliczenia na poczet ceny wartości nakładów ponad 20% ceny lokalu. W ten sposób wymusza się na skarżącym dokonanie zapłaty w cenie lokalu części wartości nakładów, które sam sfinansował. Narusza to interes prawny skarżącego. Zaskarżony przepis narusza zaś art. 676 k.c. oraz Konstytucję RP, w szczególności zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32, a także przepisy art. 20, art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 75 ustawy zasadniczej, które ustanawiają ochronę praw majątkowych (wyroki K 34/98 i K 27/00). W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa organ nie przedstawił rzeczowej argumentacji. Odpowiedź otrzymał skarżący w dniu 5 października 2015 r., zaś skarga wpłynęła do organu w dniu 4 listopada 2015 r.

Skarżący dołączył kosztorys powykonawczy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu podał, że w dniu 31 lipca 2015 r. wpłynęło do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, załatwione uchwałą z dnia 24 września 2015 r. W wezwaniu skarżący przytoczył takie same twierdzenia i zarzuty, jak w skardze. W odpowiedzi na wezwanie organ określił ogólnie dopuszczalną treść zasad zbywania nieruchomości według orzecznictwa (wyroki II SA/Wr 554/07 i 139/08, II SA/GI 586/08). Skoro organ nadzoru nie zakwestionował zgodności uchwały z dnia 29 września 2004 r. z prawem, to należy przyjąć, że nie narusza ona prawa.

Uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9a u.s.g. i wskazanych przepisów u.g.n. (Dz.U. 2015 r., poz. 1774), określając zasady, na jakich prezydent miasta będzie uprawniony zbywać lokale wchodzące w skład zasobu gminy. Spór między stronami nie dotyczy konkretnych rozliczeń wartości nakładów, lecz legalności § 7 ust. 4 uchwały. Zawarte w tym przepisie wytyczne dla prezydenta stanowią jedną z zasad zbywania lokali. Nie odnoszą się zatem do treści umów najmu i rozliczeń między stronami umowy najmu. Prezydent w oparciu o § 7 ust. 4 uchwały wyraził zgodę na zaliczenie na poczet ceny lokalu kwoty 117.320 zł stanowiącej 20% ceny lokalu. Uchwała obowiązywała już w dacie zawierania umowy najmu. Wynajmujący w dniu 14 stycznia 2008 r. wyraził zgodę na poczynienie określonych nakładów na lokal i rozliczenie części prac remontowych. Nie jest zatem zobowiązany do rozliczenia wartości wszystkich nakładów. Sposób rozliczenia nakładów wynika najpierw z umowy stron lub dodatkowych uzgodnień. Z kolei wartość lokalu oblicza rzeczoznawca majątkowy przy uwzględnieniu art. 67 u.g.n., czyli wraz z wartością nakładów. Nie ma natomiast jednoznacznych reguł rozliczenia wartości nakładów, gdyż ustawa zezwala na stosowanie bonifikat od ceny sprzedaży w dowolnej wysokości. Nie mają w nin. sprawie wskazane w skardze przepisy Konstytucji RP.

Organ dołączył aktualny odpis uchwały, w którym zaznaczono, że § 8 został uchylony z dniem 23 maja 2015 r. na mocy uchwały z dnia 30 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Z treści art. 18 ust. 2 pkt 9a u.s.g. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) wynika, że uchwała regulująca zasady zbywania nieruchomości komunalnych dotyczy spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu i takiego charakteru czy wagi kwestii powinna dotyczyć. Samo bowiem gospodarowanie nieruchomościami należy do organu wykonawczego (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Wymagało więc rozważenia, czy zaskarżony przepis zaliczyć należy do zasad, których określenie należy do kompetencji rady gminy, czy raczej w sposób niedozwolony ogranicza kompetencje organu wykonawczego do swobodnego uzgadniania postanowień umownych z kupującymi. Z kolei przyjmuje się, że uchwała ustanawia wyjątki od zasady

gospodarowania mieniem przez wójta (por. wyroki II SA/Wr 554/07 i II SA/Rz 1034/14). W nin. sprawie powstał również problem, na ile zaskarżony przepis narusza ustawowe uprawnienie najemcy do uzyskania zwrotu wartości określonych nakładów, pamiętając jednak o względnym charakterze przepisów ustawowych w tym zakresie, czyli stosowanych w braku odmiennych uzgodnień stron. Jednak i wówczas wymagało rozważenia, czy nie nastąpiło niedozwolone ograniczenie swobody organu wykonawczego przy dokonywania tych uzgodnień.

Jak wiadomo, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje organ wykonawczy (art. 25 ust. 1 u.g.n. Dz.U. z 2015 r., poz. 1774), co obejmuje w szczególności ich zbywanie (art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n., tak samo w dacie podejmowania uchwały według tekstu jednolitego w Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Kompetencja organu wykonawczego do gospodarowania ma charakter wyłączny (por. wyrok II SA/Gd 13/12) i jedynie wyjątkowo, jak wspomniano, jest ograniczona przez kompetencje gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9a u.s.g. (patrz wyroki I OSK 284/09 i II SA/Wr 335/08). Inaczej mówiąc, uchwała ustanawiająca zasady zbywania nieruchomości w zakresie nieprzekraczającym zwykłego zarządu będzie nieważna w tej części z powodu naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9a i art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n.

Zaskarżony przepis powiązany był z § 8 uchwały, który w wersji pierwotnej brzmiał „Cena sprzedaży lokalu w drodze bezprzetargowej stanowi kwotę równą jego wartości rynkowej, określoną w operacie szacunkowym wykonanym przez rzeczoznawcę majątkowego, przy czym cena zachowuje swą ważność 12 miesięcy od daty jej ustalenia”. Zaskarżony przepis zaś w ust. 1 uprawniał prezydenta miasta do zaliczenia ulepszeń lokalu na poczet ceny jego zbycia, co w ust. 2 uzależniono od zgody wynajmującego na poczynienie nakładów, zaś według art. 3 wysokość nakładów (ulepszeń) określa się w oparciu o kosztorys powykonawczy zweryfikowany przez zarządcę budynku, zaś wartość nakładów odlicza się od ceny lokalu przed zastosowaniem bonifikat. Zaskarżony § 7 ust. 4 brzmi jak wiadomo, że wysokość zaliczonych nakładów, o których mowa w ust. 3, nie może przekroczyć 20% ceny lokalu ustalonej zgodnie z § 8. Przepis § 8 został uchylony z dniem 23 maja 2015 r. przez § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej z dnia 30 kwietnia 2015 r. (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2015 r., poz. 2139).

Według art. 67 u.g.n. w brzmieniu z daty podejmowania uchwały (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości (pierwotnie „wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego”), zaś przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej (art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n.) cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, gdy zaś sprzedaż ta dokonywana jest w celu zaspokojenia roszczeń, cenę ustala się w wysokości równej jej wartości. Przepis ten w przedstawionych fragmentach obowiązuje w tym brzmieniu do tej pory.

W podstawach prawnych uchwały wskazano art. 68 ust. 1 pkt 7, art. 70 ust. 2 i 4 oraz art. 72 ust. 1 u.g.n. W żadnym z tych przepisów, jak też w przepisach regulujących określenie wartości nieruchomości (art. 149 i nast. u.g.n.) nie unormowano przesłanek i sposobu rozliczenia wartości ulepszeń przez strony umowy sprzedaży lokalu, poprzedzonej umową najmu lokalu użytkowego. W treści rozporządzenia wykonawczego zawarto jedynie sposób określenia wartości nakładów (§ 35, Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 – przepis obowiązujący w dacie podejmowania uchwały), co oczywiście nie ma znaczenia w kwestii zasad jej rozliczania. Podstawy prawnej do uregulowania przez organ tej problematyki można zatem poszukiwać co najwyżej w treści art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. Jest jednak co najmniej wątpliwe zaliczenie zasad rozliczania wartości nakładów do zasad zbywania nieruchomości.

Należy jeszcze zwrócić uwagę, że podniesiony w skardze zarzut niezgodności uchwały w omawianym zakresie z art. 676 k.c., czy poprawniej art. 684 k.c. w związku z art. 676 k.c., nie ma związku z przytoczonymi faktycznymi skarżącym. Skarżący bowiem nie zwraca lokalu wynajmującemu, lecz lokal nabył lub zamierza nabyć. Między stronami powstał spór cywilnoprawny, nawet nie o cenę lokalu, lecz albo o sposób jej skorygowania w przypadku dokonania ulepszeń przez nabywcę, albo o możliwość odliczenia od ceny wartości ulepszeń, o ile wartość ta przewyższa 20% ceny lokalu. Można wątpić, czy przy rozstrzygnięciu tego sporu sąd powszechny uznał by się za związany treścią zaskarżonego przepisu.

Może być ponadto istotne, że zaskarżony przepis odsyłał do § 8 uchwały, stanowiącego mniej więcej wierne powtórzenie tekstu ustawy w odnośnym zakresie. W związku z takim niedozwolonym i ułomnym odesłaniem legalność przepisu § 8 budziła zastrzeżenia od początku. Był to przepis co najmniej zbędny. Jednak istnienie odesłania i ułomność prawna przepisu § 8, jak też późniejsze uchylenie tego przepisu, nie zmieniły istotnej treści zaskarżonego przepisu. Istotą było bowiem ograniczenie wysokości zwracanej najemcy wartości

dokonanych przez niego ulepszeń lokalu do 20% ceny lokalu (ceny wiadomo jak ustalanej – według reguł zawartych w ustawie).

Możliwość domagania się przez najemcę zwrotu wartości dokonanych ulepszeń wynika z umowy najmu lub dodatkowego porozumienia stron w tym zakresie, a w ostateczności z przepisów prawa cywilnego. Problematyka ta nie ma nic wspólnego z kwestią legalności zaskarżonego przepisu. Zwraca uwagę, że niezaskarżona część przepisu § 7 jest zapewne korzystna dla skarżącego, skoro poza wskazanymi źródłami możliwości domagania się zwrotu wartości ulepszeń, formułuje w sposób wyraźny taką możliwość lub nawet powinność wynajmującego. Nie było również istotne dla oceny legalności tego przepisu, w jaki konkretny sposób skarżący określił swoje roszczenie cywilnoprawne i czego dotyczy spór cywilny pomiędzy stronami.

Tym niemniej, z wszystkimi przedstawionymi powyżej zastrzeżeniami, powstanie tego roszczenia i sporu cywilnoprawnego między stronami skłoniło Sąd do uznania, że skarżący wykazał naruszenie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały.

Naruszenie interesu prawnego skarżącego stanowi jak wiadomo przesłankę dopuszczalności skargi (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.) i umożliwia badanie zgodności uchwały z prawem (art. 91 ust. 1 i art. 101 ust. 1 u.s.g.).

Zaskarżona uchwała stanowi niewątpliwie akt prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g., na ten temat patrz wyroki I OSK 732/09, II SA/Wr 554/07, II SA/Go 394/14, II SA/Rz 1034/14, II SA/Wr 516/15, I SA/Wa 60/13). Nie był zatem zrozumiały wniosek skargi o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z prawem. Stwierdzenie to stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały, w tym przypadku w części obejmującej zaskarżony przepis.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, istotne wątpliwości budziło, czy organ posiadał podstawę prawną do unormowania w prawie miejscowym cywilnoprawnych reguł rozliczenia (zaliczenia, potrącenia) wartości ulepszeń poczynionych przez najemcę lokalu użytkowego, który kupuje ten lokal i chce odliczyć tę wartość od ceny sprzedaży lokalu. Nie było bowiem pewne, czy rozliczenie to wchodzi w zakres zasad zbywania nieruchomości przez gminę co do zasady. Rozliczenie stron umowy najmu, czyli wynajmującej gminy reprezentowanej przez organ wykonawczy lub ustanowionego przez ten organ pełnomocnika oraz najemcy, dokonywane przy okazji sprzedaży lokalu, należy do materii umownej i podporządkowane jest prawu cywilnemu. Z tego punktu widzenia również nie powinno należeć do zakresu spraw normowanych w uchwale rady gminy dotyczącej zasad zbywania lokali. Wreszcie budziło wątpliwości, czy zaskarżony przedmiot regulacji należał do spraw przekraczających zakres zwykłego zarządu, czy raczej wchodził w zakres wyłącznych kompetencji organu wykonawczego w ramach gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Jak wskazano, wszelkie te poważne wątpliwości należało rozstrzygnąć przy uwzględnieniu wyjątkowej jedynie i ograniczonej kompetencji rady gminy. Uchwała powinna posiadać nie budzącą wątpliwości podstawę ustawową i nie powinna budzić obaw naruszenia kompetencji organu wykonawczego.

Jak wynika z powyższego, uwzględnienie skargi nastąpiło poza treścią jej zarzutów. Sąd nie podzielił argumentacji organu, że przepis § 7 uchwały, a w szczególności ust. 4 tego przepisu nie dotyczy rozliczenia stron umowy najmu, co wynika wprost z jego brzmienia.

Uwzględniając naruszenie omówionych przepisów oraz jego wskazane skutki, należało na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 p.p.s.a., orzec jak w sentencji.