



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 27 maja 2022 r.

Poz. 2539

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.247.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 maja 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVI/230/2022 Rady Gminy Gronowo Elbląskie** z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Gronowo Elbląskie **w części dotyczącej** § 2 pkt 2 i pkt 3, § 5 ust. 1 i ust. 3, § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania: „...określonych w ustawie”, § 11 pkt 2 lit. b, lit. c, lit. d, § 12 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, a także § 14 ust. 3 i ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 37 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.), określiła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Gronowo Elbląskie.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

W myśl 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 szczególnie 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.

Ustalając zasady gospodarki nieruchomościami organ stanowiący gminy musi mieć na względzie również konstytucyjną zasadę działania, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podejmując więc akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, rada musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, co oznacza, że w treści wydawanych aktów mogą znaleźć się wyłącznie regulacje znajdujące w nim umocowanie.

Mając powyższe na uwadze zakwestionować trzeba, postanowienia § 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały Nr XXXVI/230/2022, w których zdefiniowano pojęcia:

- nieruchomości - przez, które należy rozumieć grunty wraz z częściami składowymi, budynki, budowle i lokale stanowiące odrębny przedmiot własności (pkt 2);

oraz

- gminny zasób nieruchomości - który stanowią nieruchomości będące własnością Gminy Gronowo Elbląskie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę.

W myśl art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.), nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Natomiast zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

Z kolei zgodnie z art. 4 pkt 2 ww. ustaw, przez pojęcie zasób nieruchomości - należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

Taka regulacja (§ 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały) będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09).

Powyższe, jest podstawą zakwestionowania także § 12 ust. 7 ww. uchwały, zgodnie z którym właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości sprzedawanej jako lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia jej nabycia zbył lub wykorzystał lokal na inne cele. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.

Przepisem tym, nie mając ku temu kompetencji, zmodyfikowano regulację wynikającą z art. 68 ust. 2 w zw. z ust. 2a i ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te zakładają, że jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Nie dotyczy to jednakże zbycia na rzecz osoby bliskiej, za wyjątkiem sytuacji gdy osoba ta zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.

Wadliwymi są również § 5 ust. 1 i ust. 3 uchwały, które stanowią, że przy sprzedaży nieruchomości Wójt przeprowadza przetarg w jednej z form, o których mowa w ustawie (ust. 1) oraz, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości w drodze bezprzetargowej następuje w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, norma prawna odsyłająca do niezidentyfikowanych oraz nieokreślonych przepisów, co ma miejsce ww. przypadkach, charakteryzuje się zbyt daleko idącą nieprecyzyznością i narusza zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis oraz jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, konkretnie jakie przepisy winne być zastosowane.

W zakresie odsyłającym do innych norm prawa wskazać też trzeba, że z § 156 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), który reguluje tworzenie aktów prawa miejscowego, wynika, że jeżeli odesłanie stosuje

się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3), natomiast jeżeli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu spójności regulowanych w tym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się zakres spraw, dla których następuje odesłanie, oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła (ust. 3). Rada w tym przypadku, nie określiła konkretnych przepisów, do których odsyła.

Dodać ponadto należy, że umieszczenie tego typu regulacji w zasadach gospodarki nieruchomościami jest także zbędne, gdyż niezależnie od treści uchwały istnieje obowiązek przestrzegania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zadaniem aktu prawa miejscowego, jest dokonanie władczej ingerencji w sferę wolności obywateli za pomocą norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, w granicach ściśle wyznaczonych w delegacji ustawowej, a nie odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Powyższa argumentacja ma również zastosowanie do zakwestionowanych regulacji:

- § 6 ust. 1 uchwały, który stanowi, że: „... wójt w ramach przepisów prawa i niniejszych zasad dokonuje czynności prawnych dotyczących nieruchomości, w szczególności nabywania nieruchomości do gminnego zasobu, w celu realizacji zadań własnych Gminy oraz realizacji celów publicznych *określonych w ustawie*”.

- § 14 ust. 3 uchwały, w myśl którego, „... nieruchomości oddaje się w dzierżawę lub najem na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w trybie przetargowym, zgodnie z przepisami ustawy z zastrzeżeniem ust. 4”.

W przypadku cytowanego powyżej § 14 ust. 3, dodać ponadto trzeba, że oddawanie nieruchomości gminnych pod najem i dzierżawę, zostało uregulowane w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem, zawarcie umowy najmu/dzierżawy nieruchomości gminnej na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu, chyba że rada gminy wyrazi zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia takiej umowy.

Oznacza to, że przepis ten jest zbędny i jednocześnie przesądza o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego również ust. 4 ww. § 14 uchwały Nr XXXVI/230/2022, zakładającego, że można odstąpić od trybu przetargowego zawarcia umowy dzierżawy lub najmu na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, gdy o najem lub dzierżawę występuje jeden wnioskodawca i spełniony jest jeden z wymienionych niżej warunków:

- umowa dzierżawy lub najmu jest zawierana z dotychczasowym dzierżawcą lub najemcą nieruchomości, którego umowa wygasa, pod warunkiem, że nie posiada on żadnych zaległości pieniężnych z tytułu dzierżawy lub najmu przedmiotowej nieruchomości (pkt 1),
- gdy nieruchomość jest oddawana na cele rolne lub na prowadzenie ogródka przydomowego (pkt 2),
- pod lokalizację tablicy reklamowej (pkt 3),
- w celu urządzenia dróg dojazdowych (pkt 4),
- w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej lub jej części (pkt 5),
- na cele prowadzenia działalności charytatywnej, kulturalnej, naukowej, opiekuńczej, leczniczej, oświatowej, badawczo-rozwojowej, wychowawczej, sportowo-turystycznej niezwiązanej z działalnością zarobkową (pkt 6),
- na rzecz stowarzyszeń i klubów sportowych (pkt 7),
- na cele użyteczności publicznej (pkt 8),
- na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa (pkt 9),
- w innych przypadkach po podjęciu stosownej uchwały przez Radę Gminy (pkt 10).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami odstąpienie od przetargu może nastąpić w każdej sytuacji, jeśli rada wyrazi na to zgodę. Ustawa nie przewiduje przy tym, dodatkowych przesłanek podmiotowych, przedmiotowych, czy funkcjonalnych - rada ma zatem możliwość uznaniowego wydania tej zgody lub odmowy jej wydania. Jednocześnie zdaniem organu nadzoru, zawarte w art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sformułowanie „może udzielić zgody” jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych,

zindywidualizowanych przypadków, wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Zatem każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Podjęcie generalnej uchwały o odstąpieniu od przetargowego trybu zawierania umów doprowadziłoby do utraty przez organ stanowiący funkcji organu kontrolnego. Zatem odstąpienie od zasady przetargowego zawierania umów musi być zawsze traktowane jako wyjątek i nie może być nazwane „zasadą” (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1365/14).

Z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w § 11 pkt 2 lit. b, lit. c, lit. d uchwały, określono zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, wedle których sprzedaż może nastąpić w drodze bezprzetargowej - na rzecz dotychczasowego najemcy, który: zajmuje lokal mieszkalny w budynku przekazanym gminie, nie zalega z czynszem i innymi opłatami związanymi z użytkowaniem wynajmowanego lokalu, najemca lub jego małżonek nie posiadają innego niż wymieniony lokal będący lub mogący być wykorzystany na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, nie posiadających innych praw do lokali.

W myśl art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Ww. ust. 2 art. 37 w pkt 1 stanowi, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 - jest nią m.in. najemca lokalu mieszkalnego, w sytuacji gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 pkt 3).

Ustawodawca, nie przewidział w tym przypadku żadnych dalszych ograniczeń dla zastosowania trybu bezprzetargowego. Nie upoważnił także rady do ich wprowadzenia. Oznacza to, że zakwestionowane przepisy zostały podjęte bez podstawy prawnej, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza stwierdzeniu nieważności tych regulacji.

Za sprzeczne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami należy uznać także część postanowień § 12 kwestionowanej uchwały. Ocena ta dotyczy:

- ust. 5, stanowiącego, że przy sprzedaży bezprzetargowej cena sprzedaży lokalu jest płatna przed zawarciem aktu notarialnego;

- ust. 6, w myśl którego koszty sporządzenia aktu notarialnego ponosi nabywca.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami to organ wykonawczy zawiera umowy i w zakresie jego kompetencji pozostaje umowne ustalenie kwestii tam wskazanych (art. 25 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Rada gminy nie może podejmować czynność, które należą do sfery wykonawczej i zobowiązać wójta do zastosowania konkretnych rozwiązań umownych, gdyż jest to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Organ stanowiący nie jest zatem uprawniony do uregulowania w uchwale dotyczącej zasad gospodarowania nieruchomościami kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji organu wykonawczego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07).

Rozstrzyganie przez radę o kwestiach związanych z zawarciem umowy cywilnoprawnej stanowi także naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego tzw. zasady swobody umów 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.

Wobec tego to nabywca oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego są władne ustalić w umowie przeniesienia określonych praw do nieruchomości kwestie związane m.in. z obciążeniem stron kosztami związanymi z zawarciem umowy. Rada, nie jest stroną zawieranej umowy sprzedaży nieruchomości, nie jest również władna by narzucić stronom umowy jej treści.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki