



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 7 listopada 2023 r.

Poz. 5368

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.419.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXIV/555/2023 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 27 września 2023 r. w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 6, art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Stosowanie do 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 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.

Natomiast Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, w § 1 uchwały zawarła przepis o następującej treści: *gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje Burmistrz - poza wyjątkami określonymi niniejszą uchwałą i ustawami szczególnymi*. Powołany przepis § 1 przedmiotowej uchwały w zakresie sformułowania „gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje Burmistrz” stanowi powtórzenie materii ustawowej - przepisu art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami o treści: „gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. Jednocześnie druga część § 1 uchwały o treści: *poza wyjątkami określonymi w niniejszą uchwałą i ustawami szczególnymi* zawiera ogólne odesłanie do bliżej nieokreślonych przepisów zarówno uchwały jak ustaw, co jest niedopuszczalne w aktach normatywnych. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 231/22, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Natomiast regulacja zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jest wyjątkiem od reguły, a zatem musi być ona wykładana ściśle. 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).

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w przepisach od § 2 do § 7 przedmiotowej uchwały sformułowała zasady dotyczące: w § 2 - nabywania nieruchomości, § 3 - nieodpłatnego zbycia nieruchomości, § 4 - zbycia nieruchomości w drodze zamiany lub darowizny, § 5 - zbycia nieruchomości stanowiących wkład niepieniężny - aport do spółek albo wyposażenia nowo tworzonych samorządowych osób prawnych lub majątek tworzonej fundacji, § 6 - zbycia nieruchomości na rzecz specjalnej strefy ekonomicznej, § 7 - obciążenia nieruchomości, ograniczając te zasady do wskazania, że o czynnościach określonych w przepisach § 2 - § 7 uchwały decyduje Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej wyrażonej w drodze uchwały. Mając na uwadze treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, iż brak uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony powoduje, iż organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy, należy wyjaśnić, iż podjęcie takiej uchwały winno skutkować brakiem konieczności podejmowania uchwał przez radę miejską w zakresie wyrażania zgody na dokonanie przez burmistrza czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu w przedmiocie gospodarowania nieruchomościami.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OKS 82/12. Zgodnie z zawartą w nim tezą, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym określa właściwość rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, do czasu uchwalenia których rada posiada kompetencję do udzielania wójtowi zgody na dokonywanie tych czynności. Regulacja powyższa oznacza, że z chwilą uchwalenia określonych w tym przepisie zasad, zgoda rady na dokonywanie czynności nabywania nieruchomości nie jest wymagana. Zaktualizuje się w ten sposób wyrażona w art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym kompetencja wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, co czyni wydanie uchwały w tym zakresie działaniem niezgodnym z prawem. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, iż upoważnienie do określenia mających charakter ogólny i znajdujących wielokrotne zastosowanie zasad nabywania nieruchomości nie jest tożsame z jednorazowym udzieleniem zgody na nabycie określonej nieruchomości. Ponadto, jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 grudnia 2018 r. sygn. akt: SA/Wr 645/18 już samo podjęcie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oznacza ex lege utratę uprawnienia do wyrażania przez radę gminy zgody o charakterze jednostkowym. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 2304/12 wskazał, iż rada gminy określając zasady gospodarowania mieniem posiada uprawnienie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie.

Tym samym bezprzedmiotowe są przepisy zawarte od § 2 do § 7 uchwały dotyczącej zasad gospodarowania nieruchomościami, które wymagają zgody Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim wyrażonej w drodze uchwały na każdą czynność burmistrza w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Nie są to normy prawne, które można uznać za zasady gospodarowania nieruchomościami w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w § 8 uchwały, wykroczyła poza zakres kompetencji wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zawierając w nim wykazu budynków, w których lokale mieszkalne wyłączone są ze sprzedaży.

W świetle z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości, w skład którego wchodzi nieruchomości, stanowiące przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 te same ustawy), gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości, organ wykonawczy gminy, podejmuje - jak wynika z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 powołanej ustawy, również decyzje o sprzedaży nieruchomości.

Jednocześnie należy wskazać, iż w świetle art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta - art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania

określonych nieruchomości do sprzedaży, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu, jak i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości. Ponadto do zbycia konkretnych nieruchomości koniecznym jest wskazanie ich w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do chwili sporządzenia i ogłoszenia ww. wykazu, osoby zainteresowane nie mogą skutecznie domagać się sprzedaży nieruchomości (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 861/15). Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2017 r., o sygn. akt II SA/Gd 271/17, w którym Sąd stwierdził, iż uprawniony organ gminy (tu: organ wykonawczy) będąc dysponentem mienia znajdującego się w gminnym zasobie nieruchomości, może je przeznaczać do sprzedaży, a także wyłączać ze sprzedaży. Odnośnie uprawnień rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, należy wskazać, iż przepis ten, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącej, iż to wójt (burmistrz) gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Oznacza to, że kwestia ta (przeznaczanie/wyłączanie nieruchomości pozostających w zasobie nieruchomości komunalnych ze sprzedaży) nie została przekazana do kompetencji rady gminy do uregulowania w drodze uchwały.

Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim w § 9 i § 10 uchwały zawarła przepisy regulujące zasady udzielania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców. W związku z wyeliminowaniem z treści przedmiotowej uchwały przepisów dotyczących zasad gospodarki nieruchomościami, kwestionowana uchwała zawierająca tylko § 9 i § 10 uchwały regulujące materię bonifikat, nie może się ostać. Zagadnienia związane z bonifikatami przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców, tym przypadku winny być uregulowane w odrębnej uchwale w sprawie zasad udzielania bonifikat podejmowane na podstawie art. 67 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. W świetle przepisu art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie zasad sprzedaży lokali stanowiących własność gminy, w której w sposób różnicowany określi wysokość bonifikat, uzależniając je od szczegółowych warunków dotyczących zbywanych nieruchomości.

Niniejsza uchwała Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmiński nie określa de facto zasad w zakresie gospodarowania nieruchomościami Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński, zgodnie z delegacją zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Rada miejska, co prawda ma kompetencje do określenia zasad udzielania bonifikat, które zawarła w § 9 i § 10 uchwały, jednak w przypadku braku określenia zasad sprzedaży, winny być one uregulowane w odrębnej uchwale w sprawie zasad udzielania bonifikat. Tym samym uzasadnione jest stwierdzanie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki