



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia poniedziałek, 4 listopada 2024 r.

Poz. 4743

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.329.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107), stwierdzam nieważność uchwały Nr VI/28/2024 Rady Powiatu w Olecku z dnia 25 września 2024 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Oleckiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w części dotyczącej:

- § 7,
- § 8,
- § 10.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Olecku działając m.in. na podstawie art. 12 pkt 8 lit. a i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 12, 13 ust. 1-2a, art. 14 ust. 3-5, art. 37 ust. 4 i ust. 4a, art. 43 ust. 6, art. 67 ust. 1 i 2, art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 2 i 4, art. 84 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.) określiła zasady nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości stanowiących własność Powiatu Oleckiego, ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 3 października 2024 r.

Zgodnie z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącym normę kompetencyjną do podjęcia przedmiotowej uchwały, do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu 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 powiatu 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 zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu.

Z analizy przytoczonego przepisu art. 12 pkt 8 lit. a) ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że zbywanie, nabywanie i obciążanie nieruchomości gminy oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje według zasad określonych przez radę powiatu.

Jednakże zasady te muszą mieścić się w podstawie i granicach prawa nakreślonych przez ww. normę kompetencyjną. Tym samym, Rada, stanowiąc w zakresie upoważnienia, nie może naruszać kompetencji innych organów, w tym kompetencji organu wykonawczego. Przepis art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym wśród zadań zarządu powiatu, jako organu wykonawczego gminy, wymienia gospodarowanie mieniem powiatu. Również art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje zarząd powiatu jako organ gospodarujący powiatowym zasobem nieruchomości. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami, zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polega na wykonywaniu czynności polegających na zbywaniu oraz nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Ponadto, określone przez Radę zasady gospodarowania nieruchomościami nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, w tym zwłaszcza zawartej w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie.

W § 7 uchwały, Rada Powiatu w Olecku postanowiła, iż w przypadku zbywania nieruchomości lub lokali w trybie bezprzetargowym, zbycie ich następować będzie za cenę ustaloną po przeprowadzeniu rokowań, jednak nie niższą od ich wartości rynkowej, chyba że zastosowano bonifikatę określoną w ustawie.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości i w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cena nieruchomości nie może być niższa niż jej wartość, chyba że nieruchomość jest sprzedawana w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Jednocześnie stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 b ustawy o gospodarce nieruchomościami zarząd powiatu gospodarujący powiatowym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę tych nieruchomości. Tym samym, Rada stanowiąc w zakresie ceny nieruchomości lub lokalu mieszkalnego, przekroczyła upoważnienie ustawowe.

Następnie w § 8 uchwały Rada Powiatu uchwaliła, iż w przypadku sprzedaży nieruchomości lub lokali w trybie przetargowym:

- 1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości lub lokalu,
- 2) jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym nieruchomości lub lokale wystawia się do drugiego przetargu ustalając cenę wywoławczą w wysokości nie niższej niż 50 % wartości nieruchomości lub lokalu,
- 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu,
- 4) jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości lub lokalu ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości.

Powołane przepisy § 8 uchwały stanowią powtórzenie art. 67 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo Rada Powiatu dokonała modyfikacji tego przepisu dodając pojęcie „lokalu”, które nie występuje w przedmiotowym przepisie ustawy.

Następnie, w § 10 ust. 1-4 uchwały Rada Powiatu uchwaliła przepisy stanowiące powtórzenie i modyfikację przepisów art. 70 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 10 ust. 1 uchwały Rada Powiatu określiła, iż cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań może zostać na wniosek nabywcy rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie każdego roku w terminie ustalonym w umowie, począwszy od roku następującego po roku, w którym zawarto umowę. Powołany przepis uchwały stanowi powtórzenia i jednocześnie modyfikację art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Natomiast w § 10 ust. 2 uchwały Rada wskazała, iż rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski, co stanowi powtórzenia art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W kolejnym przepisie uchwały, w § 10 ust. 3 Rada Powiatu powtórzyła normę zawartą w art. 70 ust. 2 ww. ustawy, wskazując, iż roszczenia Powiatu z tytułu niespłaconej, rozłożonej na raty reszty należności podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu.

Należy podkreślić, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwał, jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Praktyka polegająca na powielaniu w aktach prawa miejscowego przepisów rangi ustawowej stanowi naruszenie przepisu § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016, poz. 283). Ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych w tym zakresie wskazuje, iż naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych

wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego) – vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008r., sygn. III SA/Wr 204/08.

Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Dekodowanie norm z przepisu uchwały i bez kontekstu w jakim funkcjonują one w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę ich znaczenia.

Poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu wykroczyła formułując treść § 10 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym „w razie zbycia przez nabywcę nieruchomości, o której mowa w ust. 1, raty stają się natychmiast wymagalne”.

Wedle art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. W kontekście tych przepisów należy przyjąć, że kwestia w szczególności kwestii wymagalności niespłaconej części ceny, mieści się w kompetencji Zarządu Powiatu kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy, skutkiem czego, taka regulacja w uchwale wykracza poza delegacyjne uregulowania określone w ustawie. Natomiast Rada może regulować wyłącznie tę materię, do której została upoważniona. W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący swoim działaniem wkroczył w kompetencje organu wykonawczego (burmistrza), który jako jedyny jest uprawniony do zawierania wszelkich umów w imieniu gminy, w tym do swobodnego kształtowania istotnych postanowień przyszłych umów cywilnoprawnych. Rada jako organ, który nie posiada kompetencji do reprezentowania gminy na zewnątrz nie może więc decydować i jednostronnie narzucać w uchwale treści, jakie powinny znaleźć się w takich umowach.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski