



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2023 r.

Poz. 8936

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1152.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 471/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki na rzecz dotychczasowych najemców, w części określonej w § 2, § 3, § 5-§ 8 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Miejska w Woźnikach podjęła uchwałę Nr 471/XLVII/2023 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki na rzecz dotychczasowych najemców.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w ww. części niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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.* Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 roku, sygn. akt: II SA/Wr 139/08, Legalis nr 561801 *zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania to zbiór podstawowych reguł postępowania obowiązujących wójta. Rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy. Ponadto zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii. Powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie tych regulacji.*

Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.* W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykroczyć poza zakres

ustawowego upoważnienia. Ponadto rada gminy powinna w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Należy także zauważyć, że *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Zauważyć należy, że rada gminy – jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy, jednakże są one wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym, do których nie można stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z uregulowaniem przyjętym w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym samo gospodarowanie mieniem komunalnym gminy należy do organu wykonawczego. Powyższe znajduje potwierdzenie również w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), która w art. 11 ust. 1 ustanawia regułę reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy wykonawcze, natomiast w art. 25 ust. 1, wskazuje, że organy gospodarują gminnym zasobem nieruchomości. Z kolei zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Mając na uwadze powyższe za niezgodne z prawem należy uznać następujące regulacje zawarte w uchwale:

- § 2 uchwały, zgodnie z którym *Lokale mieszkalne przeznaczone do planowanej sprzedaży w danym roku kalendarzowym będą wykazywane w drodze zarządzenia Burmistrza Woźnik oraz § 3 uchwały, zgodnie z którym Najemcy lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży, otrzymają pisemne zawiadomienie o możliwości zakupu mieszkania. Należy podkreślić, iż zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Z kolei w myśl art. 34 ust. 4 ww. ustawy osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (najemca lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony), doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przez „właściwy organ” należy rozumieć „starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa” (art. 4 pkt 9 ustawy). Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do wskazywania organu właściwego do wykazywania lokali mieszkalnych przeznaczonych do planowanej sprzedaży, jak i formy rozstrzygnięcia tej sprawy. W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m.in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, ale jak wynika z ustawy jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy, tu: Burmistrza Woźniki. Ten też organ jest obowiązany zawiadomić osoby m.in. o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia;*

- § 5 uchwały, zgodnie z którym *Wartość lokalu mieszkalnego przeznaczonego do sprzedaży w trybie bezprzetargowym pozostaje na poziomie nie niższym niż jego wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego*. Przepis ten stanowi powtórzenie z modyfikacją regulacji zawartej w art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy zauważyć, że modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206);

- § 6 uchwały, zgodnie z którym *Wartość lokalu mieszkalnego określona w operacie szacunkowym stanowi cenę sprzedaży tego lokalu;*

- § 7 uchwały, zgodnie z którym *Szacowana wartość lokalu mieszkalnego uwzględnia udział w prawie własności gruntu wynikający z inwentaryzacji budynku*.

Zdaniem organu nadzoru wyżej wskazane regulacje zawarte w § 6 i § 7 uchwały określające sposób ustalania ceny stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, a ponadto sposób ten wskazany jest wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy „cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości”. Natomiast wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi zgodnie z przepisami art. 149-159 ww. ustawy. Ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość nieruchomości stanowi, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy, podstawę ustalenia ceny nieruchomości. W związku z powyższym, należy uznać, iż sposób określenia ceny nieruchomości został uregulowany w akcie rangi ustawowej (ustawa o gospodarce nieruchomościami) i ustawodawca nie przewidział w nim dla rady gminy kompetencji do dookreślenia powyższych przepisów;

- § 8 uchwały, zgodnie z którym *Nabywca zobowiązany jest wpłacić całość kwoty jednorazowo przed podpisaniem aktu notarialnego nabycia prawa własności lokalu mieszkalnego*. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta przekracza zakres delegacji ustawowej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto jest ona w istocie niedopuszczalnym powtórzeniem i modyfikacją art. 70 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 70 ust. 2 w/w ustawy „cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań (...), może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. (...) Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie”. Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w trybie bezprzetargowym to zapłata ceny może zostać rozłożona na raty. Zgodnie z tym przepisem rozłożenie zapłaty na raty nie jest obligatoryjne i może nastąpić na czas nie dłuższy niż 10 lat. W razie rozłożenia zapłaty ceny na raty nabywca obowiązany jest przed zawarciem umowy przenoszącej własność zapłacić tylko pierwszą ratę. Następne raty podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. Natomiast, gdy nieruchomość jest sprzedawana w trybie przetargowym, to zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce, zapłata ceny nastąpić musi najpóźniej do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Regulacja taka zabezpiecza interes sprzedającej gminy i nie pozostawia stronom możliwości wyboru innego rozwiązania. Jak zaznaczył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CSK 326/08, umowa sprzedaży nieruchomości, stanowiącej mienie publiczne, nie może być zawarta bez uprzedniego uiszczenia przez nabywcę całej ceny (art. 70 ust. 1 u.g.n.) lub pierwszej jej raty (art. 70 ust. 2 u.g.n.). Regulacja ta ma na celu ochronę interesu publicznego i zapobieganie sytuacjom wyzbycia się prawa własności bez realnego uiszczenia ceny. Same zaś warunki przeniesienia własności danej nieruchomości skonkretyzowane zostają w umowie przenoszącej jej własność, zawieranej w formie aktu notarialnego. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w granicach swoich ustawowych kompetencji, a elementy takie jak ewentualne rozłożenie należności na raty czy czas spłaty należności stanowią warunki umowy wynegocjowanej przez jej strony.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 471/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 października 2023 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki na rzecz dotychczasowych najemców – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy