



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 2094

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.128.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały** Rady Gminy Bartoszyce Nr XXV/310/2017 z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Bartoszyce, w części:

- § 1 w zakresie sformułowania „lub użyczenia”
- § 12,
- § 14 ust. 1 w zakresie sformułowania „lub użyczone”
- § 14 ust. 4 w zakresie sformułowania „lub użyczone”
- § 18 ust. 1 pkt 2
- § 18 ust. 2
- § 20,
- § 21,
- § 24 w zakresie sformułowania „i z tego tytułu nie posiada zaległości”

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 5, art. 25 ust. 1, art. 34 ust. 6 i 6a, art. 37 ust. 1, art. 37 ust. 3-4, art. 68 ust. 1 oraz art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016r. poz.2147, z późn. zm.) określiła zasady gospodarowania nieruchomościami, zwaną dalej zasadami.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 30 marca 2017 r.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza prawo.

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 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.

Postanowienia § 1 i 14 ust. 1 i ust. 2 zasad, w zakresie, w jakim dotyczą użyczenia nieruchomości, znajdują się poza delegacją ustawową zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym i w związku z tym rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia w tym zakresie.

W § 12 zasad Rada postanowiła, iż „Zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

1) gdy zbywane są na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość gruntową przeznaczoną pod budownictwo, na podstawie umowy zawartej na okres 10 lat, jeżeli nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę,

2) w celu realizacji roszczeń wynikających z kodeksu cywilnego o przeznaczeniu prawa własności lub użytkowania wieczystego,

3) niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość nabyć”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy wprowadzając powyższą regulację do zasad gospodarowania nieruchomościami, dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów art. 37 ust. 3 (dotyczy § 12 pkt 1 zasad), 37 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 34 (dotyczy §12 pkt 2 zasad) oraz 37 ust. 2 pkt 6 (dotyczy § 12 pkt 3 zasad) ustawy o gospodarce nieruchomościami, co może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata i w konsekwencji skutkować brakiem świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać.

Należy wskazać, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja 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 wadliwe 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. Modyfikacje przepisów 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.

Powyższą argumentację należy odnieść również do postanowień § 18 ust. 1 pkt 2 zasad dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych jednorodzinnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców, których najem został nawiązany na czas nieoznaczony, jeżeli Wójt przeznaczy daną nieruchomość do sprzedaży. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 te samej ustawy. Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: (...) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Jednakże skorzystanie z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest możliwe pod warunkiem złożenia wniosku o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości. Wobec czego sprzedaż lokalu lub budynku mieszkalnego na rzecz najemcy, z którym została zawarta umowa najmu na czas nieoznaczony, w drodze bezprzetargowej, jest możliwa tylko wówczas, gdy najemca złoży wniosek o nabycie wynajmowanej nieruchomości, w terminie wyznaczonym w przesłanym mu na piśmie zawiadomieniu o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości. Z uwagi na to, iż postanowienia § 18 ust. 1 pkt 2 zasad stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów art. 37 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy wyeliminować je z obrotu prawnego.

Odnosząc się do przepisu § 18 ust. 2 oraz § 24 zasad w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, dotyczących obowiązku uregulowania zadłużenia wraz z należnymi odsetkami przez najemcę będącego dłużnikiem z tytułu najmu przed nabyciem lokalu, należy wskazać, iż żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia rady gminy do

wprowadzania ograniczeń podmiotowych, odnośnie osób fizycznych bądź prawnych ubiegających się o nabycie gminnych nieruchomości lub nakładania na nich dodatkowych obowiązków w tym zakresie.

Trzeba mieć również na uwadze, że zakresem unormowania przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym objęte są nieruchomości, a nie ich nabywcy, najemcy, dzierżawcy, etc.

Zawarcie w uchwale w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości gminy oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony przepisów zawężających prawo podmiotowe do nabycia, wynajęcia lub wydzierżawienia nieruchomości gminnej, stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała tego rodzaju bowiem dotyczy spraw majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu i odnosi się tylko i wyłącznie do zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości ich wydzierżawiania i wynajmowania. W żadnym razie w zakres tej regulacji nie wchodzi określanie przesłanek podmiotowych wiążących się z obrotem nieruchomościami będącymi w zasobie publicznym.

W § 20 zasad Rada Gminy postanowiła, iż cena nieruchomości pozostała do zapłaty po zastosowaniu bonifikaty rozłożona może być na raty, nie dłużej jednak niż na 10 lat. Pierwsza rata nie może być niższa niż 10 % pozostałej do zapłaty kwoty i podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. Oprocentowanie pozostałej do spłaty kwoty w stosunku rocznym jest równe stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ust. 1). Pozostałe raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminie do dnia 31 marca każdego roku. Wierzytelności Gminy w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu hipotecznemu (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy zawierając powyższe postanowienia, dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisu art. 70 ust. 2 – ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wkraczając jednocześnie w kompetencje Wójta Gminy Bartoszyce.

Należy wskazać, iż regulacja art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest regulacją pełną, obowiązującą bezpośrednio w kwestiach terminów zapłaty ceny nieruchomości, określającą zasady rozkładania na raty ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej i w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2 tejsze ustawy, w tym termin zapłaty pierwszej raty, a także przesądza o zabezpieczeniu wierzytelności jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy nieruchomości, pozostawiając kwestie zapłaty następnych rat wraz z oprocentowaniem podlegają do uzgodnienia w zawartej umowie.

Natomiast umowę taką zawiera organ wykonawczy, który na mocy przepisu art. 11 i 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym gospodaruje nieruchomościami i jest uprawniony do reprezentowania gminy na zewnątrz. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że przedstawiona powyżej materia mieści w zakresie kompetencji przyznanych wójtowi, który działając w imieniu gminy kształtuje treść przyszłej umowy.

Dodatkowo należy wskazać, iż na podstawie art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada jedynie może wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej, przewidującego, iż rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

Odnosząc się do postanowień § 21 zasad, w których Rada nałożyła na najemcę, przy sprzedaży bezprzetargowej, obowiązek wpłaty zaliczki - w wysokości określonej przez Wójta, przed zakupem lokalu lub budynku, na poczet kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej przy sprzedaży nieruchomości, z zastrzeżeniem, że jeżeli nabywca nieruchomości nie przystąpi do zawarcia umowy notarialnej, zaliczka nie podlega zwrotowi, należy wskazać, iż nie znajdują one uzasadnienia w przepisach prawa. Stosownie bowiem do przepisów art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 35 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami na organie gospodarującym zasobem nieruchomości ciąży obowiązek zapewnienia wyceny zbywanej nieruchomości i podania jej ceny w wykazie nieruchomości przeznaczonych m.in. do sprzedaży. Pobieranie zatem od przyszłych, potencjalnych nabywców zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości stanowiłoby niedopuszczalną próbę przerzucenia na kupującego, ciężącego na gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2012r. sygn. akt I OSK 1807/11, który uznał za sprzeczne z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, przerzucanie na nabywców kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości.

Ze wskazanych wyżej powodów należy uznać za uzasadnione stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego postanowień uchwały Nr XXV/310/2017 z dnia 24 marca 2017r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Bartoszyce, jako sprzecznych z prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki