



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 czerwca 2015 r.

Poz. 2756

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.76.4.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 we fragmencie: „i bezprzetargowej” i **ust. 2** uchwały Nr VIII/49/2015 Rady Gminy Marciszów z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie: *określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Marciszów, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 13, art. 28, art. 34, art. 37, art. 67, art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), art. 2 ust. 1 i 4, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. nr 80, poz. 903 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 28 maja 2015 r. uchwałę Nr VIII/49/15 w sprawie: *określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów.*

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy Marciszów z dnia 02 czerwca 2015 r. nr RG.0002.VIII.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 05 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie **§ 1 ust. 1** we fragmencie: „i bezprzetargowej” i **ust. 2** uchwały bez podstawy prawnej – z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

Wskazano także w podstawie prawnej art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Gd 638/13) czytamy, że: „Szczegółowe regulacje dotyczące zasad nabywania i zbywania nieruchomości gminnych zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (w skrócie "u.g.n."). Co za tym idzie, w sprawach uregulowanych w tej ustawie nie ma zastosowania przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Rzeszowie z dnia 27 lutego 1996 roku, sygn. SA/Rz 1075/94, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).”.

W § 1 przedmiotowej uchwały znalazły się następujące postanowienia:

- **ust. 1** „Upoważnia się Wójta Gminy do sprzedaży w drodze pierwszeństwa i bezprzetargowej domów jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych w budynkach gminnych dotychczasowym najemcom.”;

- **ust. 2** „We wszystkich innych przypadkach lokale mieszkalne lub domy jednorodzinne zbywa się w drodze przetargu.”.

Przywołany przepis § 1 ust. 1 uchwały przyznaje Wójtowi Gminy upoważnienie do sprzedaży domów jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych w budynkach gminnych dotychczasowym najemcom, na uprzywilejowanych warunkach tzn. w drodze pierwszeństwa i bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy wprowadziła generalną zasadę sprzedaży lokali mieszkalnych oraz domów jednorodzinnych w drodze przetargu, za wyjątkiem sytuacji opisanej w ust. 1 tego paragrafu.

W przepisie § 1 ust. 1 uchwały rozstrzygnięto zatem o dwóch kwestiach. Pierwsza z nich dotyczy pierwszeństwa w nabyciu domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego przez najemcę. Należy zauważyć, że pierwszeństwo takie wynika w niektórych przypadkach wprost z ustawy, art. 34 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymienia osoby, którym uprawnienie takie przysługuje. Ponadto prawo pierwszeństwa w nabyciu może także zostać przyznane w drodze uchwały, o jakiej mowa w art. 34 ust. 6 ustawy, jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) „Wojewoda w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwo w nabyciu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1.”. Przepis art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwia zatem rozszerzenie pierwszeństwa w nabyciu lokali na inne osoby niż wymienione w art. 34 ust. 1 tej ustawy. Pierwszeństwo przewidziane w tym przepisie jest uprawnieniem o charakterze uznaniowym (fakultatywnym), a o jego przyznaniu decyduje odpowiednio wojewoda w drodze zarządzenia lub rada gminy, powiatu albo sejmik województwa, podejmując stosowną uchwałę w tym zakresie.

Co istotne w rozpatrywanej sprawie, wraz z przyznaniem pierwszeństwa w nabyciu danej nieruchomości ustawodawca łączy prawo gminy (jej organu wykonawczego) do odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu przy jej zbyciu. Przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje bowiem, że nieruchomość zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 (a więc także na podstawie ust. 6 tego artykułu), jest zbywana w drodze bezprzetargowej. Podjęcie zatem uchwały o charakterze generalnym przyznającej powyższe prawo (tj. pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości – tu § 1 ust. 1 uchwały), w sposób niejako bezwarunkowy, wprowadza zasadę ustawową umożliwiającą organowi wykonawczemu gminy zbycie nieruchomości z pominięciem trybu przetargowego.

Dalej należy wskazać, że stosownie do przepisów przywołanej ustawy, nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności przedmiotem sprzedaży (art. 13 ust. 1). Sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 działu II ustawy (art. 28 ust. 1).

Ustawodawca w art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza, że z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. W ustępie 2, w punktach od 1) do 14) określono sytuacje, w których "nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej". Ponadto zaś ust. 3 art. 37 ustawy przewiduje, że wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do

nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki.

W oparciu o wskazany wyżej przepis należy stwierdzić, że organowi stanowiącemu gminy przysługuje kompetencja do decydowania o formie zbycia nieruchomości tylko wobec nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową, a także gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę, a więc w okolicznościach wskazanych w art. 37 ust. 3 wskazanej ustawy. Wówczas rada gminy może wypowiedzieć się w kwestii formy zbycia nieruchomości, zwalniając wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z obowiązku przeprowadzenia przetargu.

W pozostałych przypadkach to ustawa rozstrzyga o formie zbycia nieruchomości i jest ona stosowana bezpośrednio przez organ wykonawczy gminy, któremu w oparciu o art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przysługuje uprawnienie do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, obejmujące zbywanie nieruchomości (w oparciu o art. 23 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy). O ile znajdą przesłanki do zastosowania art. 37 ust. 2 ustawy, zbycie nastąpi w drodze bezprzetargowej, a jeśli nie wystąpi żadna z wymienionych w tym przepisie okoliczności, konieczne będzie przeprowadzenie przetargu. Czynności organu wykonawczego gminy w tym zakresie będą dokonywane następczo wobec uchwały organu stanowiącego o wyrażeniu zgody na zbycie nieruchomości.

W przypadku więc sprzedaży nieruchomości wskazanych w § 1 ust. 1 omawianej uchwały Rady Gminy Marciszów, to Wójt Gminy Marciszów ustali, czy zachodzą przesłanki do zastosowania art. 37 ust. 2 ustawy. Podobnie w sytuacji opisanej w § 1 ust. 2 uchwały w kompetencji Wójta Gminy Marciszów będzie ustalenie, czy w odniesieniu do wskazanych tam nieruchomości, przy ich sprzedaży faktycznie konieczne będzie przeprowadzenie przetargu. W konkretnym bowiem przypadku może się okazać, że zachodzą przesłanki wymienione w art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwalniające z tego obowiązku. Pozostawienie § 1 ust. 2 uchwały uniemożliwiłoby zaś zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej w sytuacji, gdy taką formę zbycia wskazuje ustawa, bowiem paragraf ten wiąże organ wykonawczy i wprost wskazuje na konieczność zbycia nieruchomości w drodze przetargu. Podkreślić trzeba, że wprowadzenie ograniczeń nieprzewidzianych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami może w zasadzie wykluczyć najemców, którzy spełniają przesłanki wskazane w ustawie z kręgu osób uprawnionych do nabycia lokalu mieszkalnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2254/12).

Ponadto z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika istotna zasada, że w przypadku zbycia nieruchomości, uprawnionymi z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym są najemcy lokali mieszkalnych, wyłącznie jednak wówczas gdy najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Zasada określona ww. przepisem art. 34 ust. 1 pkt 3 funkcjonuje z woli ustawodawcy. Tymczasem w § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy upoważniła Wójta Gminy do sprzedaży w formie bezprzetargowej lokali mieszkalnych dotychczasowym najemcom, jednak bez wskazania, czy najem, o którym tam mowa, został nawiązany na czas nieoznaczony, czy też oznaczony. Tym samym Rada Gminy zmodyfikowała przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez wprowadzenie nieznanego ustawie wyjątku od obowiązku przeprowadzenia przetargu przy zbyciu nieruchomości (tj. w sytuacji, gdy lokal mieszkalny sprzedawany jest dotychczasowemu najemcy). W tym miejscu należy stwierdzić, iż w sytuacji zbycia lokalu na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo ustawowe, zastosowanie trybu bezprzetargowego nie wymaga zgody rady, bowiem wprost wynika z przepisu ustawy (art. 37 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Gd 758/11) stwierdził, że: „Z art. 37 u.g.n. wynika zatem, iż Rada ma jedynie kompetencję do zwolnienia w drodze uchwały z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 3 u.g.n. Natomiast w sytuacji gdy nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 u.g.n., a więc również na rzecz najemcy lokalu mieszkalnego, którego najem został nawiązany na czas nieoznaczony, zbycie w drodze bezprzetargowej odbywa się na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 1 u.g.n., a nie uchwały Rady. Również zatem w tym przypadku Rada nie ma kompetencji ani do przyznania uprawnienia do odstąpienia od przetargu, ani też do wydania uchwały potwierdzającej możliwość zbycia przedmiotowej nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Brak jest bowiem przepisu, z którego takie uprawnienie Rady by wynikało.”

Według art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że wszelka działalność takich podmiotów, zarówno ta o charakterze faktycznym, jak i prawotwórczym, musi mieć wyraźne umocowanie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego i mieścić się w granicach takiego upoważnienia.

Zamieszczając w przedmiotowej uchwale § 1 ust. 1 i 2 w wyżej przytoczonym brzmieniu Rada Gminy stanowiła odnośnie trybu zbywania nieruchomości. Tymczasem tryb, w jakim zbywane są nieruchomości, został określony w art. 37 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca postanowił, że podstawowym trybem zbycia nieruchomości jest przetarg. Natomiast przypadki, kiedy może nastąpić bezprzetargowe zbycie nieruchomości zostały określone w art. 37 ust. 2 i ust. 3 tej ustawy. Powyższe zdaniem organu nadzoru oznacza, że Rada nie jest władna do wskazywania przypadków, kiedy nastąpi zbycie w formie przetargu, a kiedy w formie bezprzetargowej. Kompetencje w tym zakresie – odnośnie ustalenia właściwego trybu zbycia nieruchomości – posiada Wójt, czyli, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ właściwy do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 we fragmencie: „i bezprzetargowej” oraz ust. 2 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz