



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 18 stycznia 2017 r.

Poz. 245

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.266.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 70 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 października 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147).

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

§ 6. § 6 i § 8 uchwały Rady Miejskiej w Nisku Nr XXX/229/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Nisko oraz określenia warunków udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych i wysokości stawek procentowych bonifikaty.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 14 grudnia 2016 r., Rada Miejska w Nisku, podjęła uchwałę Nr XXX/229/2016 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Nisko oraz określenia warunków udzielenia bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych i wysokości stawek procentowych bonifikaty.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że niektóre zapisy uchwały w sposób istotny naruszają prawo tj. art. 70 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 października 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147).

Przy ocenie legalności tej uchwały trzeba mieć na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W rozpoznawanej sprawie najistotniejszy jest podział kompetencji przeprowadzony w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wyodrębnienie obok zadań również kompetencje jako form prawnych realizacji zadań ma przede wszystkim to znaczenie, że kompetencje rozumiane jako prawne formy działania są nienaruszalne, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala.

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze, znajdujący normatywne źródło w art. 169 Konstytucji RP, został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wedle obecnie obowiązujących w tej kwestii przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy

należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" oznacza, że rada gminy - jako organ kolegialny - podejmuje działania związane ze stanowieniem ( art. 15 ust. 1 ) lub kontrolą ( art. 18a ust. 1 ). Stosownie zaś do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ), rada gminy jest uprawniona do podejmowania 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 o 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. Organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. B. Dolnicki, Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1).

Prawidłowość unormowań zawartych w kontrolowanej uchwale należy rozpocząć od przywołania treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, według którego wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Podobne unormowanie zawiera także ustawa o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc w art. 11 , że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do regulacji zawartej w art. 25 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Wprowadzając uregulowania zawarte § 6 i § 8 uchwały rada przekroczyła kompetencje przyznane jej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. i wkroczyła w zakres uprawnień organu wykonawczego gminy. Ponadto w ocenie organu nadzoru, uregulowania te pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 6 pkt 1) postanowiono, że: "cena sprzedaży lokali mieszkalnych może być na wniosek nabywcy rozłożona na raty kwartalne, płatne przez okres 5 lat. W pkt 2 ustalono, że w razie rozłożenia ceny sprzedaży na raty, wysokość I-szej raty płatnej przed zawarciem umowy notarialnej nie może być niższa niż 20 % ceny sprzedaży. Z kolei w pkt 3 przyjęto, że ustala się oprocentowanie rozłożonej na raty niespłaconej części ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego w wysokości równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Natomiast w pkt 4 wskazano, że wierzytelność Gminy Nisko w stosunku do nabywcy lokalu mieszkalnego z tytułu rozłożenia ceny sprzedaży na raty podlega zabezpieczeniu poprzez ustanowienie hipoteki na sprzedawanym lokalu mieszkalnym. Wskazać należy, że według art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Przywołany fragment przepisu wskazuje przede wszystkim, że ustawodawca dopuszczając możliwość rozkładania na raty ceny nieruchomości publicznej, sprzedawanej w trybie bezprzetargowym, określił już górną granicę czasu spłaty należności ustalając ją do lat 10. W takich też granicach mogą poruszać się przyszłe strony umowy sprzedaży nieruchomości. A zatem Rada w § 6 pkt 1) określając maksymalny czas spłaty rat na okres 5 lat - poprzez skrócenie tego okresu - dokonała nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, próbując tym samym ograniczyć strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków, do czego nie była umocowana. Warunki przeniesienia własności określonej 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. Zatem takie elementy jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia niespłaconej części należności, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony: przyszłego właściciela i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 u.g.n. reprezentowana jest przez organ wykonawczy. Wobec powyższego, nie budzi wątpliwości, że omówione wyżej kwestie mieszczą się w zakresie kompetencji burmistrza, kształtującego w imieniu Gminy treść zawieranej umowy i nie mogą być - jak chciałaby tego Rada - utożsamiane z zasadami (regułami) określonego zachowania. Uwagi te odnoszą się także do pkt 2 § 6 kwestionowanej uchwały. Rada Miejska nie ma bowiem kompetencji do określenia sztywnej wysokości pierwszej wpłaty raty za sprzedaż lokalu, w wysokości nie mniejszej niż 20% ceny sprzedaży płatnej przed zawarciem umowy notarialnej. Przyjęta regulacja narusza prawo, gdyż

wkracza w ustawowe kompetencje organu wykonawczego. Pozostają tym samym w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy dokonuje czynności zarządu jej majątkiem, w tym także zawiera umowy dotyczące zagospodarowania mienia komunalnego. Określeniu istotnych postanowień dotyczących przeniesienia prawa własności służy bowiem umowa, stanowiąca rozwinięcie i konkretyzację zasad (a nie szczegółowych rozwiązań) gospodarowania określonych przez radę gminy.

W kontekście przywołanych powyżej przepisów należy przyjąć, że kwestia wysokości pierwszej wpłaty oraz ewentualnego rozłożenia tej należności na raty, mieści się w zakresie kompetencji Burmistrza, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji.

Ponadto, wyeliminowaniu z obrotu prawnego musi podlegać również pkt 3 § 6 który określa, że niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu w wysokości równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Skoro rada gminy nie chciała w tym przypadku, aby stosowana była inna stawka oprocentowania niż ustawowa wynikająca z art. 70 ust. 3 u.g.n., to tym samym, zbędne było wprowadzenie do uchwały kwestionowanego przepisu.

Zapisy zawarte pkt 4 kwestionowanego § są to zapisy wynikające wprost z art. 70 ust. 2 zdanie 2 ustawy i tym samym nie powinny być zawarte w treści uchwały albowiem są powtórzeniem zapisów ustawowych.

Z przedstawionych wcześniej względów również przepisy § 8 nie mogą być pozostawione w obrocie prawnym. Zapisy dotyczące obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (opłaty notarialne, wycena nieruchomości) powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można zaś ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami lokalowymi.

Zakwestionowane postanowienia uchwały dotyczą kwestii ustawowo przekazanych do regulacji umownych i są sprzeczne ze wskazanymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz stanowią zbyteczne powtórzenie przepisów ustawy. W judykaturze od dawna przyjmuje się, że uchwała powielająca postanowienia ustawy narusza prawo i poglądem ten jest już ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W świetle powyższego, zakwestionowane powyżej przepisy uchwały posiadają istotną wadę prawną, skutkującą stwierdzeniem ich nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4 A w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego  
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

**Marcin Zaborniak**