



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2135

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.127.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 6 i § 7 uchwały Nr XIII/146/2025 Rady Miejskiej Jasła z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Jasła.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jasła (dalej: Rada Miejska) w dniu 25 marca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr XIII/146/2025 w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Jasła. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że jej § 6 i § 7 naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 17 kwietnia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2025 r. o znaku GN.7125.5.2025 Burmistrza Miasta Jasła złożył wyjaśnienia odnośnie przedmiotowej uchwały. W zakresie § 7 w/w uchwały wyjaśniono, że podany w art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami zwrot „w szczególności” oznacza, iż rada gminy może określić inne niż wskazane w tym przepisie warunki obowiązujące przy sprzedaży nieruchomości. W w/w piśmie zwrócono uwagę, że zmiany art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami (w tym dodanie ust.1b) dokonane przez nowelizację z 05.11.2019 r. spowodowały, że bonifikaty mogą być udzielane systemowo na podstawie zasad przewidzianych w stosownych uchwałach rad gmin o zasadach zbywania nieruchomości. Jak wynika z treści w/w pisma, celem § 7 w/w uchwały było wprowadzenie jednakowych dla wszystkich nabywców zasad dotyczących ponoszenia kosztów notarialnych i wieczystoksięgowych. Zdaniem Burmistrza Miasta Jasła, Rada Miasta nie naruszyła w tym zakresie art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061z późn. zm.), ale ustalając jednakowe dla wszystkich zasady ponoszenia w całości tych kosztów przez nabywców lokali, wyłączyła możliwość ich ustalania w drodze rokowań w sposób odmienny. Odnosząc się do § 6 w/w uchwały, Burmistrza Miasta Jasła przedstawił stanowisko, że brzmienie w/w zapisu nie narusza art. 28 i art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie w w/w piśmie wskazano, że opracowując treść uchwały kierowano się zapisami znajdującymi się w uchwałach podejmowanych przez rady miast i gmin na terenie Województwa Podkarpackiego i ogłaszanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić co następuje.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny. Stosownie do ust. 1b w/w artykułu w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

W § 6 analizowanej uchwały Rada Miejska postanowiła następująco: „Podstawą sprzedaży lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym jest protokół z rokowań spisany pomiędzy Miastem Jasło a nabywcą”. Jednak jak stanowi art. 28 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „Protokół z przeprowadzonego przetargu oraz protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy.” Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Miasta Jasła przedstawionych w piśmie z dnia 24 kwietnia 2025 r., należy zauważyć, że rokowania, z których sporządzany jest stosowny protokół, stanowią obowiązkowy element warunkujący zawarcie umowy. Natomiast sprzedaż nieruchomości jest czynnością cywilnoprawną i odbywa się na podstawie umowy, zawieranej - na zasadzie swobody umów - pomiędzy nabywcą, a zbywcą (por. wyrok NSA z dnia 14 lipca 2022 r. o sygn. akt I OSK 1177/19).

Z wyżej cytowanych regulacji wynika, iż § 6 analizowanej uchwały stanowi modyfikacją art. 28 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami i stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i nie powinna zawierać postanowień dotyczących kwestii uregulowanych aktami wyższego rzędu, w tym ustawą.

Warto również zaznaczyć, że zgodnie z dyrektywą sformułowaną w § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), którą stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (§143 w/w załącznika do rozporządzenia), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Uchwała nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zbieg stwarza niebezpieczeństwo interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co z kolei może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji (tak w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 04.10.2012 r. o sygn. akt IV SA/Po 851/12). W orzecznictwie sądowym wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 1996 r., o sygn. SA/Wr 2761/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 324/11).

W § 7 analizowanej uchwały Rada Miejska uregulowała: „Nabywca, na którego wniosek dokonywane jest zbycie lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym ponosi w całości koszty notarialne i wieczystoksięgowe.”

W związku z powyższym, należy wskazać, że z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Jednocześnie art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Ponadto, stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z przywołanych przepisów prawa wynika, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy należy do wójta.

Zdaniem organu nadzoru omawianą regulacją w uchwale Rada Miejska wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, a także naruszyła zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks Cywilny, który stanowi: „*Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.*”. W ocenie organu nadzoru nie jest dopuszczalne, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy. Zawarcie umowy w sprawie sprzedaży lokalu mieszkalnego znajdującego się w gminnym zasobie nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale dotyczącej udzielanej bonifikaty. Nie sposób również uznać, aby zapisy dotyczące ponoszenia przez strony umowy opłat związanych ze sprzedażą lokalu miały charakter kwestii przekraczających czynności zwykłego zarządu nieruchomością (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 392/13 i z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15). W zakresie kompetencji przysługujących radzie gminy nie mieści się także określanie istotnych postanowień umów zawieranych przez organ wykonawczy gminy (*essentialia negotii*). Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta jako reprezentanta gminy, któremu nie można - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy. Tym samym narusza prawo nie tylko uchwała, która wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taka, która zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Uprawnienie do rozstrzygania o zagadnieniach, które winny znaleźć się w umowie należy pozostawić stronom do umownego uregulowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r. o sygn. akt II SA/Wr 554/07, przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.

Odnosząc się do wyjaśnień z dnia 24 kwietnia 2025 r., należy wskazać, że nie uzasadnia zawarcia w badanej uchwale w/w zapisu § 7 zamiar wprowadzenia przez Radę Miasta jednakowych zasad ponoszenia kosztów przez nabywców lokali, jeżeli ustanowienie ich następuje z przekroczeniem kompetencji organu stanowiącego gminy. Organ nadzoru zgadza się, że w art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca poprzez sformułowanie „w szczególności” wprowadził daleko posunięte uznanie administracyjne rady gminy, niemniej jednak jest ono wyłącznie w obszarze określenia przez organ stanowiący gminy warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych oraz nie obejmuje kwestii ponoszenia kosztów związanych z nabyciem lokalu. Ponadto, ustosunkowując się do wyjaśnień z dnia 24 kwietnia 2025 r. w zakresie opublikowanych uchwał w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, należy zaznaczyć, iż każdorazowo analizie przez organ nadzoru poddawana jest treść konkretnej uchwały, którą limitują obowiązujące przepisy prawa, o których stanowi art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podkreślenia również wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Przy tym organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Wobec tego, każde unormowanie wykraczające poza udzielone radzie gminy upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru