



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 kwietnia 2025 r.

Poz. 3667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.82.2025.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 10 ust. 3 i ust. 4 oraz § 11 uchwały nr X/83/2025 Rady Gminy Żelazków z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz pomieszczeń przynależnych i pomocniczych stanowiących własność Gminy Żelazków i warunków udzielania bonifikat od ceny zakupu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 marca 2025 r. Rada Gminy Żelazków podjęła uchwałę nr X/83/2025 w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz pomieszczeń przynależnych i pomocniczych stanowiących własność Gminy Żelazków i warunków udzielania bonifikat od ceny zakupu, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) oraz art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 37 ust. 2 pkt 1 i 6, art. 68 ust. 1 pkt 7 i pkt 10 i art. 70 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej "u.s.g.", 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". Podkreślenia wymaga, że uchwała określająca zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego

upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2024 r. poz. 1145, ze zm.), dalej „u.g.n.”: „Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, 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. 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”. Ponadto art. 70 ust. 3 u.g.n. reguluje, iż „Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski”.

Zakres zadań wójta jako organu wykonawczego gminy reguluje przepis art. 30 ust. 1 u.s.g. „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”, a art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że „Do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym”. Tak więc wyłączną kompetencją wójta gminy jest gospodarowanie mieniem komunalnym gminy, w tym również dokonywanie czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami, z tym, że wójt gminy może to czynić bądź w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa, zawarte m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami, bądź w oparciu o przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, podjętych na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi więc wyjątek od ww. zasady, zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym, musi być zatem interpretowany ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał, wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Krakowie z 15 grudnia 2022 r., II SA/Kr 1051/22, CBOSA). Rada gminy nie może zatem podejmować i regulować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 marca 2013 r., II SA/Go 23/13, CBOSA). Ponadto podkreślić należy, że w orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym, rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Natomiast zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie i uzupełnienie (por. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2015 r., II SA/Ol 1354/14, CBOSA).

Rada Gminy Żelazków w § 10 ust. 3 uchwały uregulowała, iż „Zapłata ceny sprzedaży może być na wniosek nabywcy, rozłożona na roczne raty płatne do 31 marca przez okres do 10 lat. a) wysokość pierwszej raty, płatnej najpóźniej w dniu zawarcia aktu notarialnego, wynosi co najmniej 30% ceny sprzedaży. b) rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski”. W § 10 ust. 4 uchwalono, że: „Jeżeli wnioskodawca zrezygnuje z nabycia lokalu, zobowiązany jest do pokrycia poniesionych przez Gminę kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży”. W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny, gdyż dotyczą kwestii uregulowanych przepisami ogólnie obowiązującego prawa - ustawy o gospodarce nieruchomościami - art. 70 ust. 2 i ust. 3, bądź też kwestii związanej ze sferą umowną gospodarowania nieruchomościami, dla których organem właściwym jest wójt gminy. Przepis § 10 ust. 3 uchwały w części stanowi powtórzenie przepisów ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Możliwość rozłożenia ceny sprzedaży nieruchomości na raty przewiduje art. 70 ust. 2 u.g.n. Natomiast art. 70 ust. 3 u.g.n. reguluje kwestie związane z oprocentowaniem niespłaconej części ceny za nieruchomość. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że to do wyłącznej kompetencji wójta gminy należy możliwość określenia wysokości pierwszej raty, a tymczasem rada uregulowała tę kwestię w § 10 ust. 3 lit. a uchwały. Zapis § 10 ust. 4 uchwały, zdaniem organu nadzoru, również został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, gdyż wkracza w sferę kompetencji organu wykonawczego gminy, który

zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. gospodaruje mieniem komunalnym. To wójt gminy, jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia m.in. wycenę nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu (art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n.), przy czym i tak związany jest w tym zakresie przepisami ustawowymi (m.in. art. 67 u.g.n.). W § 11 uchwały rada uregulowała, iż: "1. Najemcy lokalu mieszkalnego, który za pisemną zgodą wynajmującego poniósł udokumentowane nakłady na remont kapitalny lub przebudowę lokalu odlicza się od wartości rynkowej lokalu określonej przez rzeczoznawcę majątkowego kwotę odpowiadającą udziałowi tych nakładów w wartości lokalu pod warunkiem, iż nakłady te nie podlegały wcześniejszemu rozliczeniu w czynszu, z wyjątkiem przypadków, w których wynajmujący wyłączył możliwość rozliczenia nakładów. 2. Obowiązek udokumentowania poniesionych nakładów jak i pisemnej zgody wynajmującego na ich dokonanie spoczywa na najemcy. 3. Nakłady poniesione przez najemcę uwzględnione są w wycenie rzeczoznawcy majątkowego (operacje szacunkowym) określającym wartość rynkową lokalu". Zdaniem organu nadzoru, w zakresie spraw, które rada gminy może uregulować na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., nie mieszczą się postanowienia dotyczące wzajemnych rozliczeń nakładów poniesionych przez nabywcę nieruchomości gminnej i zaliczenia tych nakładów na poczet ceny nieruchomości. Są to bowiem uregulowania wskazane przez ustawodawcę lub właściwe dla sfery stosunków cywilnoprawnych i mogą stanowić element umowy dotyczącej nabycia danej nieruchomości, jaką organ wykonawczy gminy będzie zawierał z indywidualnymi podmiotami. Regulując kwestie zawarte w § 11 uchwały rada przekroczyła zatem kompetencje ustawowe, wkraczając jednocześnie w sferę uprawnień organu wykonawczego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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

Pouczenie

1. 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.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Żelazków

Wójt Gminy Żelazków