



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5100

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.710.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.XXX.324.2022 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu nieruchomości Gminy Węgierka Górka oraz warunków udzielania bonifikat, w części określonej w:

- rozdziale I pkt 1 Zasad sprzedaży lokali z gminnego zasobu nieruchomości gminy Węgierska Górka oraz warunków udzielania bonifikat, które stanowią załącznik do ww. uchwały, dalej jako „Zasady sprzedaży”, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), dalej jako „ustawa”;

- rozdziale I pkt 7 i 8 Zasad sprzedaży, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 68 ust. 2-2d ustawy.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Węgierska Górka przyjęła zasady sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu nieruchomości Gminy Węgierka Górka oraz warunki udzielania bonifikat, które stanowią załącznik od uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 6, 6a, 6b, art. 37 ust. 2 pkt 3, art. 68 ust. 1 pkt 2, pkt 7 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uchwała doręczona została Wojewodzie Śląskiemu w dniu 1 lipca 2022 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała w części podjęta została z naruszeniem prawa, a to m.in. poprzez nieuprawnione wkroczenie organu stanowiącego, tu: Rady Gminy Węgierska Górka w kompetencje organu wykonawczego, tu: Wójta Gminy Węgierska Górka.

W rozdziale I pkt 1 Zasad sprzedaży Rada postanowiła, że *Przeznacza się do sprzedaży lokale mieszkalne w budynkach komunalnych dotychczasowym najemcom z którymi zawarte zostały umowy najmu na czas nieokreślony.*

Organ nadzoru zauważa, że gospodarowanie mieniem gminnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy nie może więc podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, lub też wskazywać organowi właściwemu sposobu ich wykonywania, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Gl 611/14, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących wyłącznie 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. Wynikający z dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym katalog uprawnień rady gminy jest ścisły i wyczerpujący. Ograniczony jest właściwie do kształtowania ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami, bądź mocowania działań organu wykonawczego w tym gospodarowaniu, w zakresie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie do: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 1 ustawy właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Przez „właściwy organ” należy rozumieć „starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa” (art. 4 pkt 9 ustawy).

Organ stanowiący nie ma zatem kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do sprzedaży, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższych przepisów, jak i art. 25 ust. 1 ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości. W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy mieści się m.in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, ale jak wynika z ustawy jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy, tu: Wójta Gminy Węgierska Górką. Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek przepisu przyznającego kompetencję do decydowania o przeznaczeniu nieruchomości gminnych do sprzedaży organowi stanowiącemu gminy.

W ocenie organu nadzoru istotnie naruszają prawo również pkt 7 i pkt 8 rozdziału I Zasad sprzedaży, w których Rada Gminy postanowiła, że *7. Jeżeli nabywca lokalu mieszkalnego zbędzie go przed upływem 5 lat licząc od dnia jego nabycia zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, z wyjątkiem przypadków wymienionych w przepisach prawa obowiązującego w tym zakresie. 8. Roszczenie Gminy o zwrot udzielonej bonifikaty podlega zabezpieczeniu hipoteką na zbywanej nieruchomości lokalowej. Koszt ustanowienia i wykreślenia hipoteki ponosi nabywca lokalu mieszkalnego.*

Organ nadzoru podkreśla, że Rada Gminy Węgierska Górką zobowiązana jest do przestrzegania granic normy kompetencyjnej będącej podstawą do podjęcia badanej uchwały. Należy pamiętać, że akt prawa miejscowego jest aktem wykonawczym względem ustawy. Ma za zadanie uzupełnić normy ustawowe w wyznaczonym przez prawodawcę zakresie. Unormowania zawarte w uchwale nie mogą wkraczać w materię uregulowaną już w przepisie wyższego rzędu, a w szczególności dokonywać modyfikacji postanowień ustawy.

Kwestia zwrotu udzielonej bonifikaty została uregulowana w art. 68 ust. 2-2d ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, zwrot bonifikaty następuje na żądanie organu właściwego - organu wykonawczego gminy.

Kompetencje organu stanowiącego w sprawach zwrotu bonifikaty polegają wyłącznie na uprawnieniu do wyrażenia zgody na ewentualne odstąpienie od żądania zwrotu bonifikaty, na zasadzie art. 68 ust. 2c ustawy. Należy także podkreślić, że strony umowy sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność gminy: gmina reprezentowana przez organ wykonawczy oraz nabywca nieruchomości mogą samodzielnie kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego, gwarantującego swobodę umów, która to swoboda - z ograniczeniami wynikającymi z ustaw - dotyczy także tych umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Rada nie może zatem ani zobowiązywać organu wykonawczego do przyjęcia określonego rozwiązania umownego w przedmiotowej kwestii, ani też nie ma uprawnienia do ograniczania kodeksowej swobody umów względem nabywcy nieruchomości.

Warto w tym miejscu wskazać dodatkowo, że stosownie do przepisu art. 353¹ Kodeksu cywilnego, 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając organ wykonawczy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy, tj. nabywca nieruchomości, nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Reasumując, Rada Gminy podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali z gminnego zasobu nieruchomości, stanowiących własność gminy musi respektować pełny kontekst normatywny, z którego wypływają jej uprawnienia oraz przestrzegać zakresu swej właściwości. Nie może zatem ingerować bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych wynikających z przeniesienia własności nieruchomości, rozstrzygając przy tym o sposobie zabezpieczenia zwrotu udzielonej bonifikaty, jak również w kwestii dotyczącej kosztów związanych z ustanowieniem hipoteki.

Rada Gminy Węgierska Górka, w ocenie organu nadzoru, w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 68 ust. 2-2d ustawy.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.XXX.324.2022 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 29 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu nieruchomości Gminy Węgierska Górka oraz warunków udzielania bonifikat – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz