

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**  
**NR NK-I.4131.110.2018.ACZE**

z dnia 30 lipca 2018 r.

**Rada Gminy Brzeźnica**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVI/184/2018 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Brzeźnica.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę Nr XXVI/184/2018 w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Brzeźnica. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 5 lipca 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 1, art. 37 ust. 1-4, art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 121ze zm. j.t. - zwana dalej „u.g.n.”).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu, na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, a także przy przedłużaniu takich umów. Do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady. W myśl art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Ustawą szczególną, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a jest wyżej wskazana ustawa o gospodarce nieruchomościami, która w dziale II zawiera szczególne unormowania dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Rada gminy - jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy. Przepis art. 18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust.2 pkt 3 tej ustawy wg której do zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Do organu wykonawczego gminy należy zatem bieżące gospodarowanie mieniem gminy, natomiast organ stanowiący decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zapisy § 3 uchwały naruszają przepisy art. 37 ust. 1 - 3 u.g.n. Ustawa w art. 37 ust.1 w sposób jednoznaczny wskazuje, iż generalną zasadą jest, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości następuje w trybie przetargowym. Wyjątki od tej zasady wymienione są w ust. 2. Dlatego też brak jest podstaw prawnych do wskazywania przez radę w uchwale kiedy dane nieruchomości będą sprzedawane w trybie przetargu, a kiedy w trybie bezprzetargowym. Kwestie te uregulowane są mocą ustawy, a nie wynikają z postanowień

radę. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, do którego delegację dla rady gminy zawiera przepis art. 37 ust. 3 u.g.n. jest uzależnione od spełnienia przesłanek „określonych w ust. 2 tego przepisu, przez konkretny podmiot, co sprawia, iż akt rady gminy ma charakter indywidualny, brak jest zatem podstaw prawnych do generalnego określenia przez radę zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia określonych umów.

Przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy jest aktem prawa miejscowego - źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa.

W ocenie organu nadzoru zakwestionować należało również § 4 ust. 3-4 uchwały zawierający uregulowania dotyczące prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.g.n.: „W przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.” Przepis § 4 ust. 3-4 uchwały narusza więc postanowienia cytowanego przepisu ustawy. Ustawa wyraźnie wskazuje w jakich przypadkach osobie fizycznej lub osobie prawnej przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Brak jest zatem podstaw prawnych do przyznania pierwszeństwa w sytuacjach innych niż wymienione powyżej. Powyższe postanowienia przyjęte przez radę wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest również przepis § 5 uchwały. Ustęp 1 tego paragrafu stanowi powtórzenie ww. art. 34 ust. 1 pkt 3 oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. natomiast ust 2 jest powtórzeniem art. 68 ust. 1a u.g.n.

W myśl § 4 ust. 7 uchwały: „W przypadku, gdy nabywca lokalu lub budynku mieszkalnego przed upływem 5 lat licząc od dnia jego nabycia zbył lub wykorzystał go na inne cele niż mieszkalne zobowiązany jest zwrócić Gminie kwotę równą udzielonych bonifikat zrewaloryzowaną zgodnie z przepisami Ustawy. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej z zastrzeżeniem art. 68 ust. 2b Ustawy”. Tymczasem, zgodnie z art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami: „2. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub

wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. 2a. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku: 1) zbycia na rzecz osoby bliskiej, z zastrzeżeniem ust. 2b; 2) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; 3) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa; 4) zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe; 5) sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe”.

Rada gminy zawężyła zatem ustawowe przesłanki odstąpienia od żądania zwrotu udzielanej bonifikat, ograniczając się do zbycia na rzecz osoby bliskiej. Nie ulega jednak wątpliwości, że organ stanowiący gminy nie może zmieniać treści obowiązujących przepisów ustawowych w stanowionym przez siebie akcie prawa miejscowego. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś wadliwe i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (porównaj: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Za niezgodny z prawem należy uznać również przepis § 4 ust. 9 uchwały, w którym postanowiono, że koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży ponosi nabywca nieruchomości. Wprowadzając powyższą regulację rada przekroczyła kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie organu nadzoru zapisy uchwały dotyczące obciążenia nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży nie można kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Zatem nie mogą być regulowane w drodze uchwały, lecz powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Analogiczne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08.

Ponadto unormowania dotyczące ceny sprzedaży (§ 6 uchwały) ograniczają strony przyszej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami. W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. 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 (art. 70 ust. 2).

W kontekście powyższych przepisów należy przyjąć, że kwestia ustalenia wysokości ceny sprzedaży nieruchomości mieści się w zakresie kompetencji organu wykonawczego, 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. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09, w którym sąd stwierdził że: „takie elementy, jak ewentualne rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy”.

Organ nadzoru kwestionuje legalność przedmiotowej uchwały dotyczących „użyczenia” (§ 1 ust. 1 pkt 4, § 7 ust. 1, § 9 oraz § 10 uchwały), gdyż norma wyrażona w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi upoważnienia dla rady gminy do uregulowań w zakresie użyczenia. Oznacza to, iż użyczenie winno zostać zakwalifikowane jako czynność z zakresu zwykłego zarządu. W takiej sytuacji oddanie nieruchomości w użyczenie należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, który jest właściwy w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika podział kompetencji pomiędzy organami gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, który daje podstawę do wniosku, że rada gminy jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania tym mieniem (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy), natomiast wykonywanie bezpośredniego zarządu tym mieniem, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości organu wykonawczego gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy). Pojęcie gospodarowania mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym (por. m. in. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2013r., I OSK 962/13). Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatem samodzielnie decydować o zawieraniu umów użyczenia. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 586/09. Rada gminy podejmuje działania z zakresu gospodarowania mieniem gminy tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie to przewiduje. Przekazanie określonych spraw z tego zakresu do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał spraw nie należących do jej kompetencji. Podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP). Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r. (sygn. akt I OSK 62/12).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje że zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 t.j.), zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik

mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Przytoczony przepis ustawowy ustanawia zasadę zawierania wymienionych w nim umów w drodze przetargu. Odstępstwem od tej zasady jest regulacja zawarta w zdaniu drugim tego przepisu. Unormowanie to bowiem upoważnia radę do wyrażenia zgody w drodze uchwały na odstąpienie od obowiązku przetargowego przy zawarciu tychże umów. Podkreślenia wymaga, iż sformułowanie przepisu art. 37 ust. 4 zdanie 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć zawierania jedynie konkretnych umów – użytkowania, najmu lub dzierżawy, w konkretnie określonym przypadku. Należy zauważyć, iż użyczenie, będące umową nazwaną regulowaną w art. 710 i następnych kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii umów.

Rada Gminy, regulując w przedmiotowej uchwale kwestie dotyczące umowy użyczenia, przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i wkroczyła w sferę uprawnień Wójta Gminy - jako organu uprawnionego do zawierania umów użyczenia w ramach „gospodarowania mieniem komunalnym”.

Mając na uwadze zakres zakwestionowanych przepisów uchwały należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
p.o. Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Paweł Witt**