

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.148.2018.AOlc
z dnia 5 października 2018 r.

Rada Miejska w Lubsku

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 1 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 7 września 2018r. NR LXVII/347/18 w sprawie wyrażenia zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości stanowiącej własność Gminy Lubsko.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 września 2018 r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę nr LXVII/347/18 w sprawie wyrażenia zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości stanowiącej własność Gminy Lubsko (zwana dalej: uchwałą).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 7 września 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 1 ust. 2 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1875 ze zm.) w związku z art. 37 ust. 2 pkt.6, art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U z 2018r. poz. 121, ze zm.).

W przedmiotowej uchwale, w § 1 ust.1 Rada Miejska w Lubsku wyraziła zgodę na bezprzetargowe zbycie nieruchomości stanowiącej własność Gminy Lubsko położonej w obrębie Górzyn, Gmina Lubsko, oznaczonej ewidencyjnie działką nr 216/5 o powierzchni 0,0061 ha, zapisanej w księdze wieczystej KW Nr ZG1R/00050343/9 na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej oznaczonej ewidencyjnie działką nr 1778/1, położonej w obrębie Górzyn, Gmina Lubsko, zapisanej w księdze wieczystej KW Nr ZG1R/00019112/2. Jednocześnie, w ustępie drugim tego paragrafu Rada Miejska uchwaliła, że „Zbycie nieruchomości opisanej w pkt 1 winno nastąpić za cenę ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, zawarta w § 1 ust. 2 uchwały, istotnie narusza prawo. Po pierwsze, w myśl przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym 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 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.

Z powyższego przepisu kompetencyjnego wynika upoważnienie dla rady gminy wyłącznie do podejmowania uchwał w sprawie zasad albo, w przypadku nieustalenia takich zasad – wyrażenia zgody na dokonywanie takich czynności przez wójta. Przepis ten nie daje uprawnienia do wyrażania w jednej uchwale zgody na dokonywanie czynności przez wójta i określania zasad zbywania tej nieruchomości. Stąd, już samo zamieszczenie w uchwale dotyczącej wyrażenia zgody jakichkolwiek zapisów określających zasady zbycia nieruchomości, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Niemniej w tym przypadku przedmiotowy zapis w §1 ust. 2 uchwały stanowi dodatkowo naruszenie art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2-3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie

niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a. Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości (ust. 3a ustawy). Z powyższego wynika, że sposób ustalania ceny jest wskazany wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 67 ust. 1 cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Z przepisu tego wynika, że cena nieruchomości gminnych uzależniona jest jedynie od wartości tych nieruchomości. Należy jednak zwrócić uwagę, że cena to kwota, jaką nabywca faktycznie jest skłonny zapłacić za konkretną nieruchomość, oraz że cena stanowi istotny element umowy sprzedaży, bez ustalenia którego nie może dojść do zawarcia transakcji. Cena obrazuje więc faktyczną wartość nieruchomości na rynku. Natomiast wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi zgodnie z przepisami art. 149-159 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego wartość nieruchomości stanowi, zgodnie z art. 67 ust. 1 u.g.n., podstawę ustalenia ceny nieruchomości. Zasady ustalania ceny są w świetle kolejnych przepisów komentowanej ustawy następujące: albo cena zostaje ustalona dla potrzeb zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym w wysokości równej wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego lub w wysokości wyższej od tej wartości (określonej przez zbywcę); albo dla potrzeb postępowania przetargowego ustala się cenę wywoławczą (w wysokości równej lub wyższej od wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego), a faktyczna cena ustalona zostaje w wyniku przetargu (Ewa Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz; LEX 2011). W związku z tym należy stwierdzić, że zapisy dotyczące ustalania ceny zbycia nieruchomości należą do postanowień, które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami (wyrok WSA we Wrocławiu z 21 maja 2008 r., II SA/Wr 139/08). W związku z powyższym, z uwagi na to, iż zarówno sposób określenia ceny nieruchomości jak też sposób uiszczenia zapłaty za nabytą nieruchomość został uregulowany w akcie rangi ustawowej (ustawa o gospodarce nieruchomościami) i ustawodawca nie przewidział w nim dla rady gminy kompetencji do dookreślenia powyższych przepisów, Rada Miejska w Lubsku określając za jaką cenę ma być ta nieruchomość zbyta („ustaloną przez rzeczoznawcę”) w sposób istotny naruszyła prawo.

Ponadto, jak wynika z generalnej zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym - gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta. Trzeba zaznaczyć, że jeżeli sprawa należy do organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06, LEX nr 340021). Rada gminy nie może uregulować w uchwale dotyczącej wyrażenia zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji wójta/burmistrza jako organu wykonawczego albo też są uregulowane w ustawie. Celem takiej uchwały jest jedynie wyrażenie zgody na dokonanie określonej czynności przez wójta jako organu wykonawczego, jednakże z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. W związku z tym § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowi wkroczenie w sferę uprawnień wójta/burmistrza, gdyż do wyłącznej kompetencji wójta/burmistrza należy ustalenie ceny zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Poza tym w ocenie organu nadzoru, powyższe rozwiązanie narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny. W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. 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 Burmistrza Lubaska (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalnym jest, aby strona przyszłej umowy tj. nabywca nieruchomości nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje

podjęta uchwała rady gminy narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale podejmowanej w oparciu o normę ustawową.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt