



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11 marca 2025 r.

Poz. 961

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-I.4131.2.2025.MK WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 7 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr X/98/2024 Rady Miasta Malborka z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/275/13 Rady Miasta Malborka z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości.

Uzasadnienie

W dniu 9 stycznia 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr X/98/2024 Rady Miasta Malborka z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/275/13 Rady Miasta Malborka z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.). W postawie prawnej podano także art. 68 ust. 1 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), mimo że nie znajduje on zastosowania do materii objętej kwestionowaną uchwałą.

Uchwała Nr X/98/2024 Rady Miasta Malborka dotyczy zmiany uchwały Nr XXVII/275/13 Rady Miasta Malborka w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Przyjęte w uchwale Nr X/98/2024 brzmienie § 13 uchwały ma na celu ustanowienie zasady, że czynności w postaci nabycia nieruchomości, zbycia nieruchomości oraz udzielenia pierwszeństwa w nabyciu lokalu użytkowego wymagają zgody Rady Miasta Malborka.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 23 stycznia 2025r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Malborka o wszczęciu postępowania nadzorczego i możliwości złożenia wyjaśnień. Wyjaśnienia nie wpłynęły.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem Rada Miasta Malborka musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W ramach udzielonej organowi stanowiącemu delegacji organ ten nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta Malborka przy podejmowaniu uchwały musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdzają tezy uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99.), w których stwierdzono, iż „*opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*”.

Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a 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 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 unormowania wynika dla rady gminy wyłączna kompetencja do ustanowienia reguł postępowania, które obowiązany jest każdorazowo stosować organ wykonawczy gminy w związku z nabywaniem, zbywaniem, obciążaniem, wydzierżawianiem lub wynajmowaniem nieruchomości. Do czasu zaś ustanowienia owych zasad wójt może dokonywać czynności określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tylko za zgodą rady gminy.

Uznać zatem należy, że przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowiącej, że mieniem komunalnym gospodaruje organ wykonawczy. Stąd też przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24.08.2021 r.-sygn. akt II SA/Ol 395/21). Oznacza to zatem, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.

Zasady dotyczące zbywania lub nabywania mienia komunalnego winny wskazywać warunki i kryteria określające możliwość zbycia tego mienia przez organ wykonawczy. Pod pojęciem "zasad" należy rozumieć ogólne, określone przez radę reguły i wytyczne dotyczące sposobu gospodarowania mieniem gminnym, które winien uwzględnić wójt realizując zadania w zakresie gospodarowania mieniem gminnym. W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 873/14) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "*zasady należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (...)*".

Ustawodawca wprowadził możliwość określenia przez organ stanowiący gminy zasad zbywania nieruchomości, po to by uniknąć konieczności uzyskiwania przez organ wykonawczy gminy zgody na każdorazową czynność w postaci zbycia nieruchomości, stąd też niedopuszczalnym jest określenie jako zasady obowiązku uzyskiwania zgody rady gminy na zbycie nieruchomości w każdym przypadku, bowiem już samo podjęcie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oznacza ex lege utratę

uprawnienia do wyrażania przez radę gminy zgody o charakterze jednostkowym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 645/18).

Poprzez przyjęcie kwestionowanej uchwały Nr X/98/2024 Rada Miasta Malborka wprowadziła zasadę, że zgody Rady Miasta wymaga nabycie nieruchomości, zbycie nieruchomości oraz udzielenie pierwszeństwa w nabyciu lokalu użytkowego, co oznacza, że Burmistrz Miasta Malborka ma prawo nabywania i zbywania nieruchomości oraz udzielania pierwszeństwa wyłącznie po uzyskaniu każdorazowo zgody rady gminy wyrażonej odrębną uchwałą.

Powyższe przepisy uchwały oznaczają, że Rada Miasta Malborka, poprzez konieczność uzyskania zgody rady w formie odrębnej uchwały pozostawiła dla siebie przypisaną jej – w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a - kompetencję do wyrażania zgody na każdorazowe nabywanie i zbywanie nieruchomości. Rozwiązanie to jest sprzeczne z prawem, gdyż - jak wykazano powyżej - z chwilą ustanowienia zasad zbywania i nabywania nieruchomości rada utraciła uprawnienie do wyrażania zgody organowi wykonawczemu na zbycie lub nabycie nieruchomości. Wynika to jednoznacznie z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., który wprowadza obowiązek uzyskania zgody rady jedynie „do czasu uchwalenia zasad” (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r. – sygn. akt. I OSK 82/12).

W podobnej sprawie wypowiedział się WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 06.11.2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 1092/12) wskazał, że *„należy więc podzielić stanowisko organu nadzoru, iż podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawach gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, należy traktować kompleksowo a regulacja uchwał obejmować powinna wszystkie elementy zawarte w tym przepisie, a więc nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawienie i wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w powołanym przepisie, Rada nie może wyłączyć niektórych z wymienionych powyżej elementów i uznać, że wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za jej zgodą”*. W cytowanej sprawie uchwała rady gminy w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami zawierała zapis, że sprzedaży nieruchomości dokonuje wójt po uzyskaniu zgody rady wyrażonej w formie uchwały. Sytuacja była zatem analogiczna do zapisów uchwały Rady Miasta Malborka.

W zakresie wyrażenia zgody na udzielenie pierwszeństwa wskazać należy, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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.

Zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami wojewoda w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1.

W tym zakresie organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 14 stycznia 2009 r. (II SA/Gd 191/08), że *„Uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się mieścić dokonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta) czynności. Zatem, rada gminy określając „zasady gospodarowania nieruchomościami” opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie.”*

Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Organ nadzoru podziela także stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, w którym Sąd ten stwierdził, że *„podziela podniesione przez stronę skarżącą tezy dotyczące niedopuszczalności dokonywania powtórzeń unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, Nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, Nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r.). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie - por. § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie -Zasad techniki prawodawczej". Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym."*

Przenosząc powyższe na regulacje przedmiotowej uchwały wskazać należy, że kwestia udzielania pierwszeństwa w nabyciu lokalu - w określonych w art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami przypadkach - jest kompetencją rady gminy przyznaną jej na mocy ustawy, w związku z tym niedopuszczalne jest powielenie zapisu ustawy w tym zakresie.

W działaniach tych gmina nie może wkraczać w materie uregulowane ustawami, bowiem w odbiorze społecznym może to tworzyć mylne wyobrażenie, iż źródłem normy prawnej określającej adresatom prawa i obowiązki jest nie przepis ustawy, lecz zawierający jego dosłowne bądź zmodyfikowane powtórzenie fragmentu aktu wykonawczego, jak w niniejszym przypadku uchwały Rady Miasta Malborka (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/98/2024 Rady Miasta Malborka z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVII/275/13 Rady Miasta Malborka z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości., należy uznać za uzasadnione i konieczne. Zapisy uchwały naruszają bowiem w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 7, 87 ust. 2 oraz 94 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz