



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 lutego 2023 r.

Poz. 1171

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.4.2023.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **orzekam**

nieważność § 3 ust. 3 w rozdziale II załącznika nr 1 do uchwały nr LIX/592/2022 Rady Miejskiej Koła z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu Gminy Miejskiej Koło oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabyciu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 20 grudnia 2022 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LIX/592/2022 w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu Gminy Miejskiej Koło oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabyciu, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) oraz art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 6, 6a i 6b, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 1, 1a, 3 i art. 70 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z 2022 r. poz. 1846 i 2185)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 grudnia 2022 r.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, do wyłącznej właściwości rady gminy należy: „[...] podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: a) 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”. Przepis art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), zwanej dalej „u.g.n.”, stanowi, że: „Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży [...]”. Zasadą jest, że nieruchomości są sprzedawane w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 u.g.n.), jednak zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 37 ust. 2 pkt 1 u.g.n.: „Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli: 1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34”. W ust. 1 przywołanego art. 34 u.g.n. określone zostały ustawowe przesłanki przysługiwania pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, natomiast w ust. 6 ustawodawca zawarł upoważnienie, zgodnie z którym: „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”.

Powołując się na powyższe przepisy upoważniające, Rada Miejska Koła mocą badanej uchwały ustaliła „zasady sprzedaży lokali użytkowych wchodzących w skład zasobu Gminy Miejskiej Koło oraz przyznania pierwszeństwa w ich nabyciu w brzmieniu załącznika do uchwały” (§ 1 uchwały). Załącznik ten w swojej treści został oznaczony jako: „Załącznik Nr 1 do uchwały nr LIX/592/2022 Rady Miejskiej Koła z dnia 20 grudnia 2022 r.” i dalej będzie powoływany jako „Załącznik”.

W rozdziale II Załącznika, zatytułowanym „Zasady sprzedaży lokali użytkowych”, rada ustaliła m.in., że sprzedaż lokali użytkowych stanowiących własność Gminy może nastąpić w przetargu lub bezprzetargowo (§ 1 ust. 4). W § 2 ust. 1 przyznano pierwszeństwo w nabywaniu lokali najemcom spełniającym określone w tym przepisie warunki, a w § 2 ust. 3 przyjęto, że sprzedaż lokali na rzecz najemców wymienionych w ust. 1 korzystających z pierwszeństwa w nabyciu, następuje w trybie bezprzetargowym. Z kolei w § 3 unormowano zasady ustalania cen lokalu użytkowego.

Zastrzeżenia organu nadzoru przepis § 3 ust. 3 w rozdziale II Załącznika, w którym rada postanowiła, że: „Przy wycenie lokalu przez rzeczoznawcę odlicza się od wartości lokalu nakłady mające wpływ na wartość lokalu poniesione przez najemcę, wykonane po uprzednim uzyskaniu pisemnej zgody przez Wynajmującego”. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz art. 34 ust. 6 u.g.n., co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym, skutkującym nieważnością.

Zauważyć należy, że przekazanie mocą art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. spraw majątkowych, przekraczających zakres zwykłego zarządu, do kompetencji rady gminy, stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., zgodnie z którą 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. Także na gruncie u.g.n. gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości powierzone zostało wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta (art. 25 ust. 1 u.g.n.). Co istotne dla niniejszej sprawy, gospodarowanie tym zasobem, stosownie do zapisów art. 25 ust. 2 u.g.n., polega m.in. na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, co obejmuje zapewnienie wyceny nieruchomości wchodzących w skład zasobu (pkt 2), jak i ich zbywanie za zgodą rady gminy (pkt 7). W art. 11 ust. 1 u.g.n. wyraźnie też wskazano, że: „Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze”.

Do organu wykonawczego gminy należy zatem bieżące gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, natomiast organ stanowiący gminy decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw. Dlatego rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to o naruszeniu 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 trzeba, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalili się poglądy, wedle którego 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 (por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 sierpnia 2021 r., II SA/Ol 395/21; CBOSA). Zasady uchwalane przez radę nie mogą też wkraczać ani tym bardziej modyfikować już ustawowo uregulowanej materii.

Odnosząc powyższe do kwestionowanego przepisu § 3 ust. 3 w rozdziale II Załącznika, stwierdzić należy, że rada nie była upoważniona do władczego stanowienia o tym, że „przy wycenie lokalu przez rzeczoznawcę odlicza się od wartości lokalu nakłady mające wpływ na wartość lokalu poniesione przez najemcę, wykonane po uprzednim uzyskaniu pisemnej zgody przez Wynajmującego”. Żaden z przepisów ustawowych, w tym powołanych jako podstawa prawna uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i art. 34 ust. 6 u.g.n., nie przewidują wprost kompetencji prawotwórczej rady gminy w tym zakresie. 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. Przepisami ustaw ograniczona jest również

swoboda organu wykonawczego przy zawieraniu umów na zbycie (sprzedaż) nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminy.

W niniejszej sprawie zwrócić należy uwagę w szczególności na przepisy art. 67 i nast. u.g.n. normujące zasady ustalania cen nieruchomości. Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.g.n., cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu stosuje się zasady ustalania cen określone w art. 67 ust. 2 u.g.n., a zatem: „1) cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości; 2) cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości; 3) cenę nieruchomości, którą jest obowiązany zapłacić jej nabywca, ustala się w wysokości ceny uzyskanej w wyniku przetargu; 4) jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości”. Z kolei zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n.: „Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a”. Podkreślić należy, że w oparciu o przepis art. 68 ust. 1 u.g.n., właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na określone w tym przepisie cele lub wskazanym podmiotom, co jednak nie znalazło zastosowania w niniejszej sprawie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że omawiany przepis § 3 ust. 3 w rozdziale II Załącznika dotyka także kwestii rozliczeń nakładów poniesionych przez najemcę na lokal, a zatem stanowi materię, która podlega regulacji w drodze umowy cywilnoprawnej, zawieranej ze strony gminy przez działający z mocy ustawy organ wykonawczy (art. 11 ust. 1 u.g.n., art. 31 i art. 46 ust. 1 u.s.g.) i kształtowanej na zasadzie swobody umów. Zgodnie bowiem z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego. Zwrócić należy także uwagę na przepis art. 676 Kodeksu cywilnego, w myśl którego: „Jeżeli najemca ulepszył rzecz najętą, wynajmujący, w braku odmiennej umowy, może według swego wyboru albo zatrzymać ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu, albo żądać przywrócenia stanu poprzedniego”. Kwestionowana regulacja § 3 ust. 3 w rozdziale II Załącznika narusza powyższą zasadę swobody umów, bowiem narzuca sposób rozliczenia nakładów na lokal, nie pozostawiając w tym zakresie żadnej swobody uprawnionym podmiotom (stronom umowy).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, Rada Miejska Koła, uchwalając przepis § 3 ust. 3 w rozdziale II Załącznika, naruszyła w sposób istotny normy kompetencyjne wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz art. 34 ust. 6 u.g.n., wkraczając jednocześnie w określone powyżej kompetencje organu wykonawczego, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji.

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał.

W świetle § 124 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Należy też zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Ponadto rozdziały, jako podstawowa jednostka systematyzacyjna, numeruje się cyframi arabskimi (§ 60 ust. 1 i ust. 2 oraz § 62 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Oceniana uchwała (wraz z Załącznikiem) powyższych kryteriów nie spełnia, jednakże uchybienia w tym zakresie nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła