



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 listopada 2022 r.

Poz. 6829

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.850.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 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.), dalej jako „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 363(XLV)22 Rady Gminy Poraj z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Poraj, dalej jako: „uchwała”, w części określonej w:

- 1) § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), dalej jako: „u.g.n.”, w związku art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.;
- 3) § 11 ust. 1 w zakresie sformułowania *lub użyczenia* oraz art. 11 ust. 2 w zakresie sformułowania *lub użyczenia*, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 4) § 11 ust. 3, 4 i 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 37 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 5) § 12 uchwały, jako sprzecznej z art. 46 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP
- 6) § 15 ust. 1 i 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 34 ust. 1, 2 i 6 w związku z art. 37 ust. 2 u.g.n.;
- 7) § 19 i § 20 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt lit. a u.s.g. w związku z art. 84 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji RP.;
- 8) § 21 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP;
- 9) § 22 i § 23 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 363(XLV)22 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Poraj, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 13 ust. 1-2a, art. 14 ust. 3-5, art. 15, art. 18, art. 22 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3 i 4, art. 68 ust. 1 i 1b oraz art. 84 ust. 3 u.g.n.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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, przekraczający 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.* Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

W świetle przywołanych wyżej podstaw prawnych jak również zakresu regulacji objętej treścią kwestionowanej uchwały należy uznać, że przedmiotowy akt określa zasady gospodarowania mieniem gminy w odniesieniu do nieruchomości, w tym nieruchomości lokalowych. Z powyższych względów dla oceny legalności przedmiotowej uchwały szczególne znaczenie ma podział kompetencji organów gminy określony zarówno w przepisach u.s.g. jak również u.g.n. Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pomocą organów stanowiących i organów wykonawczych. Z konstytucyjnego podziału organów gminy wynika, że przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt II/SA Wr 496/96). 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).

Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. *Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.* Ponadto art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że *Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.* Jednocześnie zgodnie z art. 11 u.g.n. z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy gminy. Dodatkowo zgodnie z art. 25 ust. 1 u.g.n. *Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.*

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. powinna przykładowo zawierać granice, w jakich muszą się zmieścić dokonywane przez wójta czynności, wymagania jakim ma odpowiadać obrót nieruchomościami gruntowymi, cele, jakie mają być osiągnięte przez czynności wójta, czy okoliczności jakie należy uwzględnić podejmując decyzje w tych sprawach (por. wyrok WSA w Warszawie w z dnia 17 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1654/07). Rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zatem zbiór reguł postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowanej przez jej organ wykonawczy (por. wyrok WSA we Wrocławiu w z dnia 31 stycznia 2008 r., II SA/Wr 554/07). Ponadto zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii. Powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie tych regulacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08).

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Gminy Poraj ustanowiła treść § 3 ust. 2 uchwały w następującym brzmieniu: *Wójt w ramach gospodarowania nieruchomościami wykonuje zadania: 1) sprzedaje nieruchomości; 2) nabywa nieruchomości; 3) nabywa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości; 4) nabywa i zbywa udziały w nieruchomościach; 5) nabywa nieruchomości w drodze darowizny; 6) dokonuje zamiany nieruchomości; 7) dokonuje znoszenia współwłasności nieruchomości; 8) oddaje nieruchomości w użytkowanie wieczyste; 9) oddaje nieruchomości w trwałe zarząd; 10) oddaje nieruchomości w najem, dzierżawę, użyczenie oraz przedłuża czas obowiązywania tych umów.*

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały stanowi przekroczenie granic kompetencji Rady do określenia zasad gospodarowania mieniem z uwagi na modyfikację regulacji ustawowej obejmującej przedmiotową kwestię. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 24 ust. 1 u.g.n. *Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.* Z kolei

art. 25 ust. 2 u.g.n. stanowi, że *Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej*. Ponadto z treści art. 23 ust. 1 u.g.n. wynika, że gospodarowanie zasobem nieruchomości polega na czynnościach związanych z nabywaniem, zbywaniem i obciążaniem nieruchomości, ale również w szczególności na ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości, zapewnieniu wyceny nieruchomości, zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnianie z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności czy też podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym w sprawach własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości. Tymczasem Rada wbrew ww. przepisom ustawy utworzyła w treści uchwały zamknięty katalog zadań organu wykonawczego gminy, ograniczając jego kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy. Opisane działanie Rady należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 25 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto Rada w sposób dalece nieprecyzyjny ustaliła jedną z przesłanek, której ziszczenie wymaga od organu wykonawczego uzyskania uprzedniej zgody w formie uchwały na nabycie nieruchomości do zasobu gminnego. W treści § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały Rada postanowiła, że *Nabycie przez Wójta nieruchomości do zasobu Gminy wymaga każdorazowo uprzedniej zgody Rady w formie odrębnej uchwały w przypadkach nabycia nieruchomości, która obciążona jest istotnymi prawami lub znacznymi wierzytelnościami osób trzecich i jej nabycie nie powoduje wygaśnięcia tych praw lub wierzytelności*. Żaden przepis uchwały nie definiuje pojęć *istotnego prawa i znacznych wierzytelności*. Tym samym nie jest jasne w oparciu o jakie kryteria organ wykonawczy ma ocenić czy dana transakcja nabycia nieruchomości do zasobu będzie wymagała uzyskania zgody Rady. W konsekwencji powstaje ryzyko niepewności obrotu pomiędzy Gminą i jej kontrahentami. Istotne jest przy tym podkreślenie, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (por. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. Wyeliminowanie z systemu prawa normy obciążonej wskazanymi powyżej wadami jest możliwe tylko wtedy, gdy mają one charakter kwalifikowany. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy wątpliwości wynikające z nieprecyzyjności lub niejasności przepisu nie da się usunąć, przy zastosowaniu reguł wykładni prawa ogólnie przyjętych na gruncie danej kultury prawnej, a ich konsekwencją będzie naruszenie interesów adresatów norm, niejednorodność stosowania prawa, nieprzewidywalność rozstrzygnięć (zob. np. wyrok TK z 9.06.2015 r., SK 47/13).

W ocenie organu nadzoru stopień niejasności i nieprecyzyjności pojęć użytych w treści § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały znacząco utrudnia jego stosowanie i nie pozwala w sposób jednoznaczny ocenić, w jakich sytuacjach nabycie nieruchomości obciążonych prawem lub wierzytelnością osoby trzeciej będzie się wiązało z koniecznością uzyskania uprzedniej zgody Rady. Powyższe stanowi zatem naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 2 Konstytucji RP, które należy zakwalifikować jako istotne.

Rada Gminy Poraj przekroczyła ponadto zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. ustalając w treści kwestionowanej uchwały zasady zawierania umowy użyczenia. Zgodnie z § 11 ust. 1 uchwały *Wójt może bez zgody Rady zawierać umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości lub ich części, na czas oznaczony powyżej 3 lat lub czas nieoznaczony, w tym przedłużyć już zawarte umowy dzierżawy lub najmu, w tym także umowy zawarte na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest sama nieruchomość*. Ponadto Rada przyjęła § 11 ust. 2 uchwały w następującym

brzmieniu: *Przy zawieraniu umów dzierżawy, najmu lub użyczenia Wójt zobowiązany jest do: 1) kierowania się zasadami racjonalnej gospodarki mieniem oraz względami ekonomicznymi Gminy; 2) przestrzegania przeznaczenia nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego; 3) uwzględniania przy zawieraniu umów na czas oznaczony, terminów realizacji zadań Gminy w stosunku do nieruchomości mającej być przedmiotem umowy.*

Organ nadzoru wskazuje, że zakres czynności wójta w ramach gospodarowania mieniem gminy, który podlega regulacji w uchwale organu stanowiącego gminy na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., nie obejmuje umowy użyczenia. Katalog spraw majątkowych, w których rada gminy jest uprawniona do podejmowania uchwał, ma charakter zamknięty. Czynności prawne nieobjęte katalogiem zawartym w tym przepisie, należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Wśród czynności, które stanowią materię uchwały w przedmiocie gospodarowania mieniem gminy ustawodawca wskazał nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie i wynajmowanie. Użyczenie, będące umową nazwaną uregulowaną w art. 710 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), nie zostało objęte w ramach żadnej z ww. kategorii czynności prawnych. W związku z powyższym, § 11 ust. 1 i ust. 2 uchwały w zakresie w jakim odnoszą się do regulacji obejmującej umowę użyczenia, należy uznać za istotnie naruszające art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto należy wskazać, że Rada Gminy Poraj przekroczyła granice delegacji ustawowej do podjęcia kwestionowanej uchwały, udzielając generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia umów najmu, dzierżawy lub użyczenia w przypadkach określonych w uchwale. Rada przyjęła § 11 ust. 3-5 w następującym brzmieniu:

3. Dzierżawa, najem lub użyczenie nieruchomości na zasadach opisanych w § 11 ust. 1 następuje w trybie przetargowym z zastrzeżeniem § 11 ust. 4.

4. Wyraża się zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jeżeli oddanie w dzierżawę następuje: 1) w ramach przedłużenia umowy z dotychczasowymi dzierżawcami lub najemcami nieruchomości; 2) z wstępnymi, zstępnymi, pełnoletnim rodzeństwem i małżonkiem dzierżawcy lub najemcy; 3) na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność, będącej w użytkowaniu wieczystym, oddanej w dzierżawę, najem lub użytkowanie wnioskodawcy; 4) w celu urządzenia drogi dojazdowej do posesji; 5) na cele prowadzenia działalności niezarobkowej, charytatywnej, kulturalnej lub oświatowej; 6) na rzecz stowarzyszeń lub klubów sportowych; 7) na rzecz samorządowych jednostek organizacyjnych, innej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa; 8) na cele użyteczności publicznej w rozumieniu art. 6 ustawy.

5. Warunkiem koniecznym do zawarcia umowy w trybie bezprzetargowym w przypadkach o których mowa w ust. 4 pkt 1 i 2 jest brak zaległości finansowych z tytułu dzierżawy lub najmu przedmiotowej nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stoją w wyraźnej sprzeczności z art. 37 ust. 4 u.g.n., który stanowi, że *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.* W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że uprawnienia rady wynikające z tego przepisu ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 730/19). Ponadto WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 770/06 stwierdził, że *wyrażenie zgody w trybie art. 37 ust. 4 ugn, nie może nastąpić w drodze aktu prawa miejscowego jako normy abstrakcyjnej. Wszak upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do kompetencji rady, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej. Ustawą szczególną jest zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m.in. umów najmu na czas dłuższy niż trzy lata. Upoważnienie do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów z art. 37 ust. 4 zd. 2 ugn, nie może być interpretowane jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego, jako że właśnie ta ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi*

własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj nie jest uprawniona do wyrażenia generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia umów najmu lub dzierżawy w określonych przez siebie przypadkach. Należy przy tym podkreślić, że umowa użyczenia, do której Rada odniosła się w § 11 ust. 3, 4 i 5 uchwały, nie jest objęta zakresem normowania zarówno art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., jak i art. 37 ust. 4 u.g.n. Powyższe oznaczają, że zawarcie umowy użyczenia, jak i wybór kontrahenta w trybie bezprzetargowym, nie wymaga uzyskania zgody rady gminy. Z tych względów Rada Gminy Poraj przyjmując regulacje zawarte w § 11 ust. 3-5 uchwały przekroczyła ustawowo przyznane jej kompetencje do ustalenia zasad gospodarowania mieniem gminy, co stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 37 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji.

Jako przekroczenie zakresu delegacji ustawowej przez Radę Gminy Poraj należy ocenić regulację zawartą w § 12 uchwały w brzmieniu: *Upoważnia się Wójta do wyodrębnienia własności lokali w budynkach stanowiących własność Gminy Poraj*. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048) *Odrębną własność lokalu można ustanowić w drodze umowy, a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność*. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z art. 31 u.s.g. *Wójt kieruje sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz*, z kolei art. 46 ust. 1 u.s.g. stanowi, że *Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą*. W piśmiennictwie wskazuje się, że przez pojęcie *zarządu mieniem* należy rozumieć tylko takie działania, które spełniają dwie przesłanki: dotyczą składania oświadczeń woli w imieniu gminy „na zewnątrz” w formie cywilnoprawnej oraz mają za przedmiot nawiązanie, zmianę lub zniesienie prawa własności lub innego prawa majątkowego (mienia) (por. K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 46). Ponadto należy podkreślić, że wójt składa oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym będąc również organem gminy jako osoby prawnej. Jak wynika z treści art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) *Osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie*. Wójt występuje zatem jako reprezentant osoby prawnej w wykonywaniu jej uprawnień majątkowych z zakresu prawa cywilnego (por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SAB/GI 8/11). Składając oświadczenia woli, wójt nie jest odrębnym podmiotem nawiązywanych stosunków prawnych, gdyż podmiotem tym jest sama gmina. Działanie wójta jest bowiem działaniem samej gminy, w związku z tym każde oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem na płaszczyźnie prawa prywatnego powinno wskazywać jako stronę gminę reprezentowaną przez jej organ – wójta. Wójt – jako organ gminy – jednoosobowo reprezentuje ją na zewnątrz w zakresie stosunków cywilnoprawnych (por. B. Dolnicki, *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, PPP 2007 1–2, s. 81). Podsumowując, wójt, jako organ wykonawczy gminy, jest upoważniony do składania oświadczeń woli w imieniu gminy z mocy samego prawa i nie potrzebuje w tym celu umocowania od organu stanowiącego (J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 46). Tym samym Rada upoważniając Wójta do wyodrębnienia własności lokali w budynkach stanowiących własność Gminy Poraj, przekroczyła granice swoich kompetencji, co należy ocenić jako istotne naruszenie art. 46 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że Rada Gminy Poraj przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały w przedmiocie zasad gospodarowania mieniem gminy, poprzez modyfikację regulacji ustawowej dotyczącej warunków pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zbywanych osobom fizycznym i prawnym. Rada postanowiła w § 15 uchwały, że: *1. W przypadku zbywania lokali mieszkalnych osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje najemcom lokali mieszkalnych, których najem nawiązany został na podstawie pisemnej umowy najmu zawartej na czas nieokreślony. 2. W pozostałych przypadkach lokale mieszkalne sprzedawane są w drodze przetargu*. Powyższy przepis uchwały stoi w sprzeczności z art. 34 ust. 1 i 2 u.g.n. Regulacja ta stanowi, że:

1. 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.

2. W przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną ust. 1.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj w sposób nieuprawniony zawężyła zakres podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zbywanych osobom fizycznym i prawnym. W świetle regulacji zawartych w uchwale pierwszeństwo przysługuje jedynie najemcom lokali mieszkalnych, którzy zawarli pisemną umowę najmu na czas nieoznaczony. Powyższe rozwiązanie stanowi niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego gminy w regulację ustawową zawartą w art. 34 ust. 1 i 2 u.g.n., która określa komu przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości oraz w jakiej kolejności może być ono realizowane przez poszczególne podmioty. Dodatkowo Rada zmodyfikowała treść art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. nakładając dodatkowy warunek uzyskania pierwszeństwa przez najemców lokali mieszkalnych, w postaci nawiązania stosunku najmu na podstawie pisemnej umowy. Wśród ustawowych wymogów uzyskania pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przez najemcę brak jest obowiązku zawarcia umowy najmu w formie pisemnej, istotne jest natomiast, by umowa dotyczyła lokalu mieszkalnego i została zawarta na czas nieoznaczony. Ten ostatni warunek może być spełniony również wówczas, gdy między jednostką samorządu terytorialnego a jej najemcą brak jest umowy zawartej na piśmie. Jak bowiem wynika z art. 660 Kodeksu cywilnego *Umowa najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas dłuższy niż rok powinna być zawarta na piśmie. W razie niezachowania tej formy poczytuje się umowę za zawartą na czas nieoznaczony*. Zawarcie w przepisach uchwały przepisów zawężających pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 u.g.n. oznacza wyjście poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.g.n. Uchwała tego rodzaju dotyczy spraw majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu i odnosi się tylko i wyłącznie do zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości, ich wydzierżawiania i wynajmowania. W żadnym razie w zakresie tej regulacji nie wchodzi określanie przesłanek podmiotowych wiążących się z obrotem nieruchomościami będącymi w zasobie publicznym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 60/13).

Regulacja zawarta w § 15 ust. 1 uchwały nie może być również potraktowana jako realizacja delegacji zawartej w art. 34 ust. 6 u.g.n., przywołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały. Przepis ten stanowi, że *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*. Uchwały podejmowane na podstawie art. 34 ust. 6 u.g.n. nie mogą mieć charakteru generalnego. Przepis ten uprawnia do przyznania prawa pierwszeństwa w nabyciu najemcom lub dzierżawcom określonych lokali. Uchwała taka nadaje uprawnienia, nie stanowi zasad gospodarowania mieniem. Jej przedmiotem są uprawnienia podmiotowe, a nie mienie. Na jej podstawie właściwa rada może rozszerzyć krąg podmiotów uprawnionych do pierwszeństwa w nabyciu lokalu. Skutki, jakie z tego wynikają, regulowane są przepisami ustawy, jednym z nich jest w szczególności stosowanie bezprzetargowego trybu zbywania nieruchomości. Przepis art. 34 ust. 6 u.g.n. ma charakter uprawniający, właściwy organ może prawo pierwszeństwa przyznać. Skoro rozstrzygnięcie ma dotyczyć nadania uprawnień o charakterze podmiotowym, to adresaci takiego aktu winni być zindywidualizowani, daje to bowiem możliwość dokonania Radzie, koniecznego przy przepisach uprawniających, wyważenia argumentów i oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 956/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1052/16).

Ponadto należy podkreślić, że art. 34 ust. 6 u.g.n. dotyczy – w przypadku lokali mieszkalnych – wyłącznie najemców, którzy umowę najmu lokalu mieszkalnego zawarli na czas oznaczony. I wobec takich osób – najemców na czas oznaczony – gmina, przyznając im uznaniowo pierwszeństwo w nabyciu wynajmowanych przez nich lokali, może uchwalić dodatkowe warunki, zawężając krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa do nabycia lokalu w pierwszej kolejności (por. wyrok NSA z dnia

12 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1101/19). Tymczasem z treści uchwały wynika, że Rada zmodyfikowała regulacje ustawowe dotyczące pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w odniesieniu do najemców lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Dodatkowo Rada przyjmując § 15 ust. 2 uchwały ograniczyła ustawowy katalog sytuacji określony w art. 37 ust. 2 u.g.n., w których lokale mieszkalne są sprzedawane w drodze bezprzetargowej. Organ nadzoru wskazuje, że nabycie lokalu mieszkalnego w drodze bezprzetargowej przez podmiot inny niż najemca tego lokalu na podstawie umowy zawartej na czas nieoznaczony, może mieć miejsce choćby wówczas, gdy pierwszeństwo w nabyciu takiego lokalu zostanie zrealizowane w pierwszej kolejności przez osoby wskazane w art. 34 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.g.n. Regulacja zawarta w § 15 ust. 2 uchwały stanowi zatem nieuprawnioną ingerencję w materię ustawową, co należy ocenić jako istotne naruszenie art. 34 ust. 1 i 2 w związku z art. 37 ust. 2 u.g.n.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w Rozdziale 6. uchwały, zatytułowanym *Trwały zarząd*, obejmującym § 19 i § 20 uchwały, zostały podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Analiza ww. przepisu prowadzi do wniosku, że dotyczy on wyłącznie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, wśród których brak jest czynności polegających na oddaniu nieruchomości w trwały zarząd. Instytucja trwałego zarządu w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz stanowi publicznoprawną formę władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2372/02). Na gruncie art. 43 ust. 5 u.g.n. w trwały zarząd może zostać oddana nieruchomość stanowiąca przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego. Oddanie nieruchomości w trwały zarząd przez jednostkę samorządu terytorialnego może nastąpić tylko na rzecz należącej do niej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Stosownie do art. 44 i 45 u.g.n. trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia na czas oznaczony lub czas nieoznaczony właściwy organ, w drodze decyzji. Przez właściwy organ w myśl tej ustawy należy rozumieć w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, organ wykonawczy gminy. W świetle powyższego postanowienia zawarte w § 19 uchwały, regulującym przesłanki oddania nieruchomości w trwały zarząd, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawy, a ponadto nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.

Podobnie należy ocenić regulacje przyjęte w § 20 uchwały, odnoszące się do zasad udzielenia bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. W treści ww. przepisu uchwały Rada postanowiła, że *W przypadku przekazywania nieruchomości komunalnej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w trwały zarząd, Wójt może udzielić bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w wysokości do 100% na:*

1) realizację celów publicznych i zadań własnych Gminy;

2) prowadzenie działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, badawczo-rozwojowej, wychowawczej, sportowo-turystycznej, przez jednostki organizacyjne realizujące cele niezwiązane z działalnością zarobkową.

Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 84 ust. 3 u.g.n., który stanowi, że *Właściwy organ może udzielić, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od opłat rocznych ustalonych zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2, jeżeli nieruchomość jest oddana: 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych; 2) jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową; 3) na siedziby organów administracji publicznej i sądów niewymienionych w art. 60 ust. 1 oraz prokuratur; 4) na siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów dla nieletnich.* Rada przyjmując § 20 uchwały w zacytowanym wyżej brzmieniu, ograniczyła krąg podmiotów, którym organ wykonawczy gminy może udzielić bonifikaty od opłat rocznych, jednocześnie tworząc przesłankę udzielenia takiej bonifikaty, w postaci *realizacji celów publicznych i zadań własnych Gminy.* Należy podkreślić, że bonifikata może być udzielona, tylko jeśli nieruchomość jest oddana w trwały zarząd na cele określone w art. 84 ust. 3 pkt 1-4 u.g.n., a cel stanowiący podstawę udzielenia bonifikaty powinien być określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 241/19).

Należy przy tym podkreślić, że rada gminy nie jest uprawniona do określania przesłanek udzielenia bonifikaty od opłat rocznych w przypadku oddania nieruchomości w trwały zarząd ani do określania wysokości

bonifikaty. Udzielenie bonifikaty przez właściwy organ uzależnione jest od uzyskania uprzedniej zgody organu stanowiącego gminy oraz w sytuacjach, gdy nieruchomości oddana jest w trwały zarząd na cele określone w art. 84 ust. 3 u.g.n. Wprawdzie w przepisach u.g.n. nie została określona wysokość bonifikat od opłat rocznych czy też ich górna granica, w piśmiennictwie wskazuje się, że możliwe jest udzielenie bonifikaty nawet w wysokości 99% opłaty. Jednocześnie jednak podnoszone jest, że nie można zastosować bonifikaty w wysokości 100% opłaty, gdyż wówczas mielibyśmy do czynienia nie z bonifikatą, ale ze zwolnieniem od wnoszenia opłaty, czego nie przewidują przepisy u.g.n. (E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 84). Tym samym Rada Gminy Poraj nie tylko w sposób nieuprawniony określiła przesłanki udzielenia bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu, ale ponadto ustaliła maksymalną wysokość bonifikaty wkraczając w kompetencje organu wykonawczego, umożliwiając przy tym zwolnienie z opłaty rocznej, czego nie przewidują przepisy u.g.n. Z uwagi na powyższe, regulacje przedmiotowej uchwały obejmujące materię dotyczącą trwałego zarządu należy uznać za istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 84 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na niejasny i nieprecyzyjny sposób regulacji przepisu przejściowego zawartego w § 21 uchwały w brzmieniu: *W sprawach wszczętych, a nie zakończonych stosuje się przepisy niniejszej uchwały*. Przedmiotowa regulacja nie określa momentu, od zaistnienia którego należy ją stosować. Należy podkreślić, że celem ustanowienia przepisów przejściowych w treści aktu prawnego jest ochrona zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która powinna być realizowana w świetle art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika m.in. konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1992 r., sygn. akt K 9/92). Obywatel powinien mieć bowiem pewność od kiedy stosować przepisy nowe. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj ustalając brzmienie § 21 uchwały nie dochowała wymogu formułowania przepisów przejściowych w sposób jednoznaczny i precyzyjny, co w znacznym stopniu utrudnia jego stosowanie. Powyższe determinuje uznanie przedmiotowej regulacji jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Jako przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do uchwalenia zasad gospodarowania mieniem gminy należy ocenić regulacje zawarte w § 22 i § 23 uchwały w następującym brzmieniu: § 22. *Wójt Gminy Poraj przedstawia Radzie Gminy Poraj pisemne sprawozdanie o zbytych, nabytych, użyczonych, wdzierżawionych i wynajętych nieruchomościach oraz uzyskanych z tego tytułu dochodach i poniesionych wydatkach: 1) Półroczne – w terminie do dnia 31 lipca; 2) Roczne – w terminie do dnia 28 lutego następnego roku.* § 23. *Wójt Gminy Poraj informuje drogą elektroniczną Radnych Gminy Poraj o wszelkich czynnościach opisanych w Rozdziale 2 i Rozdziale 3 niniejszej Uchwały najpóźniej w chwili wszczęcia procedur.* Należy podkreślić, że rada gminy nie może wkraczać władczo w zakres kompetencji przysługujący organowi wykonawczemu z mocy przepisów powszechnie obowiązujących, ponieważ stanowiłoby to naruszenie ustawowego podziału kompetencji pomiędzy organami gminy. Tym samym organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do nakazywania lub zakazywania wójtowi określonych działań w sprawach dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj nie posiada ustawowego upoważnienia do nałożenia na Wójta obowiązku sprawozdawczego nieprzewidzianego przepisami ustawy. Organ nadzoru podkreśla, że przepisy ustaw szczególnych regulują przypadki, w których organ wykonawczy ma obowiązek składania sprawozdań organowi stanowiącemu, określając przy tym termin i zakres tego obowiązku. Brak jest podstawy prawnej do nakładania na organ wykonawczy gminy dodatkowych obowiązków, które nie wynikają wprost z przepisu ustawy. Wprawdzie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności, jednakże przepis ten nie może być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji (por. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4140/21). Powyższe odnosi się również do § 23 uchwały, w którym Rada zobowiązała Wójta do informowania drogą elektroniczną Radnych o wszelkich czynnościach opisanych w Rozdziałach 2 i 3 uchwały najpóźniej w chwili wszczęcia procedur. Jeżeli bowiem w świetle zasad gospodarowania nieruchomościami gminy wójt jest zobowiązany do uzyskania zgody organu stanowiącego na dokonanie danej transakcji, występuje on do rady gminy, jako do organu stanowiącego gminy, a nie do poszczególnych jej radnych, z wnioskiem o podjęcie stosownej uchwały. W pozostałych przypadkach organ wykonawczy, jako uprawniony do gospodarowania mieniem komunalnym na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., korzysta z przysługującej mu w tym zakresie samodzielności. Rada gminy ustanawiając zasady gospodarowania nieruchomościami gminy, reguluje granice tej samodzielności, w zakresie wskazanym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Tym samym nakładanie na wójta dodatkowych obowiązków informacyjnych

wobec radnych w związku z dokonywaniem transakcji nabycia lub zbycia nieruchomości gminnych nie tylko nie ma podstawy w przepisach ustawowych, ale również nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Z uwagi na powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj przyjmując regulacje zawarte w § 22 i § 23 uchwały przekroczyła granice upoważnienia ustawowego, co należy ocenić jako istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Mając na względzie powyższe stwierdzenie nieważności uchwały 363(XLV)22 Rady Gminy Poraj z dnia 28 września 2022 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Poraj, w części określonej we wstępie niniejszego pisma, 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