



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 stycznia 2023 r.

Poz. 842

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.91.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LV/485/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol oraz zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych, w części określonej w tytule uchwały w zakresie zwrotu: *zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol oraz*, w § 1-3 uchwały, w § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: *ustalonej zgodnie z § 3* oraz w § 4 ust. 2-3 uchwały, jako sprzecznej z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 3 i art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz 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”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr LV/485/2022 w sprawie zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol oraz zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 6, 6a, 6b, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 1, 1a i 3, art. 68 ust. 1 pkt 1 i 7, 1a, 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie stwierdzić należy, że 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, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 roku (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Dodać także należy, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. CBOSA).*

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Koniecpolu, podejmując przedmiotową uchwałę, w sposób istotny naruszyła obowiązujące prawo w poszczególnych przepisach tej uchwały poprzez przekroczenie swoich kompetencji polegające na uregulowaniu kwestii unormowanych już przepisami powszechnie obowiązującego prawa – ustawy o gospodarce nieruchomościami, bądź też kwestii związanych ze sferą umowną gospodarowania nieruchomościami, dla których organem właściwym jest organ wykonawczy gminy.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada przyjęła, że *pierwszeństwo w nabyciu lokali lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym przysługuje osobom fizycznym, o których mowa w art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (przywołanego w podstawie prawnej uchwały) rada gminy, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, może przyznać w drodze uchwały pierwszeństwo w nabyciu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1 tej ustawy. Uchwały podejmowane na podstawie tego przepisu nie mogą mieć charakteru generalnego i tym samym takich regulacji nie można zmieścić w stanowiącej akt prawa miejscowego uchwale dotyczącej zasad sprzedaży lokali. Przepis ten uprawnia bowiem do przyznania prawa pierwszeństwa w nabyciu najemcom lub dzierżawcom określonych lokali, a przedmiotem podejmowanej na jego podstawie uchwały 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. 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy – w przypadku lokali mieszkalnych – wyłącznie najemców, którzy umowę najmu lokalu mieszkalnego zawarli na czas oznaczony. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1101/19, publ. LEX nr 2782422: *Skoro art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. dotyczy wyłącznie osób będących najemcami lokali mieszkalnych, których najem zawarty został na czas nieoznaczony i którzy mają wówczas wynikające z ustawy pierwszeństwo w nabyciu wynajmowanych przez nich lokali (o ile gmina podejmie decyzję o ich sprzedaży), to art. 34 ust. 6 dotyczy – w przypadku lokali mieszkalnych (...) wyłącznie najemców, którzy umowę najmu lokalu mieszkalnego zawarli na czas oznaczony. I tylko wobec takich osób – najemców na czas oznaczony – gmina, przyznając im uznaniowo pierwszeństwo w nabyciu wynajmowanych przez nich lokali, może uchwalić dodatkowe warunki, zawężające krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa do nabycia lokalu w pierwszej kolejności. Wobec najemców na czas nieoznaczony, korzystających z pierwszeństwa ustawowego**

*z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., takich dodatkowych warunków gmina nie może stawiać, nie może bowiem ograniczyć w drodze uchwały prawa przyznanego ustawą.*

Tymczasem Rada w § 2 ust. 2 uchwały w sposób generalny postanowiła o stosowaniu przy ustalaniu pierwszeństwa w nabyciu lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe nie wypełnia zatem przywołanej w podstawie prawnej delegacji z art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami – nie przyznaje pierwszeństwa w nabyciu lokali najemcom niewymienionym w art. 34 ust. 1 pkt 3 tej ustawy w sposób zindywidualizowany, a ponadto stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy. Art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, w tym również pierwszeństwo w nabyciu lokali lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym. Przepis art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązuje z mocy ustawy, bez konieczności stanowienia o jego obowiązywaniu przez Radę w przedmiotowej uchwale. Organ wykonawczy, gospodarując gminnym zasobem nieruchomości, obowiązany jest do stosowania tego przepisu z mocy samej ustawy, a zatem Rada w § 2 ust. 2 uchwały nie wprowadziła żadnej nowej treści normatywnej, a jedynie poinformowała o obowiązującym przepisie ustawy, do czego nie była uprawniona. Akt prawa miejscowego – jak każdy akt normatywny – ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu informacji o normach ustanowionych bądź wynikających z obowiązujących już przepisów (choćby nawet tylko w celu „zwrócenia na nie uwagi” adresatów norm). Naruszenie tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1268/20, opubl. LEX nr 3164261). Przyjęte przez Radę odesłanie do art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. odesłanie do zastosowania przepisów hierarchicznie wyższych, narusza również art. 87 Konstytucji RP, bowiem może wywoływać wrażenie, że zastosowanie tych przepisów wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu.

Reasumując, § 2 ust. 2 uchwały ocenić należy, jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej i stanowiący naruszenie art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 3 uchwały Rada przyjęła: *Sprzedaż lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz osób, którym przysługuje pierwszeństwo w jego nabyciu następuje w trybie bezprzetargowym za cenę nie niższą niż wartość lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, określoną przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym.* Powyższe stanowi jedynie powtórzenie regulacji ustawowych. Sprzedaż lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz osób, którym przysługuje pierwszeństwo w jego nabyciu w trybie bezprzetargowym wynika z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli: jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34.* Skoro zastosowanie trybu bezprzetargowego w tym przypadku wynika z przepisu powszechnie obowiązującego prawa, Rada nie ma kompetencji do wypowiedzania się w tym zakresie, a stanowiąc w powyżej materii, narusza art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Podobnie, poza kompetencją Rady leży kwestia ustalenia minimalnej ceny sprzedaży nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości. Powyższe reguluje przepis art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W treści § 3 uchwały, Rada, decydując, że sprzedaż lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz osób, którym przysługuje pierwszeństwo w jego nabyciu następuje w trybie bezprzetargowym za cenę nie niższą niż wartość lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, określoną przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym, działała bez podstawy prawnej i dokonała nieuprawnionego powtórzenia normy ustawowej, tj. art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *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.* W art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami mowa jest m.in. o sprzedaży nieruchomości na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34. Powyższe stanowi zatem naruszenie art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Reasumując, § 3 uchwały podjęty został z naruszeniem art. 37 ust. 2 pkt 1 i art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada określiła warunki udzielania bonifikat i wysokość ich stawek procentowych, stosownie do dyspozycji art. 68 ust. 1b w zw. z ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyjmując:

*Udziela się bonifikaty od ceny sprzedaży ustalonej zgodnie z § 3 dla lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym:*

- a) w wysokości 50% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest jednorazowo,*
- b) w wysokości 30% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest w ratach.*

Zakwestionowanie § 3 uchwały pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 uchwały, w zakresie w jakim Rada odwołała się do § 3 uchwały, tj. w zakresie wyrazów: *ustalonej zgodnie z § 3.*

Dalej, w § 4 ust. 2 i 3 uchwały Rada przyjęła:

*2. Na wniosek najemcy lokalu lub nieruchomości zabudowane budynkiem mieszkalnym Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol może rozłożyć cenę sprzedaży na raty, przy czym wartość pierwszej raty nie może być niższa niż 30% wartości nieruchomości.*

*3. Okres rozłożenia na raty ceny sprzedaży lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, o który wnioskuje najemca nie może przekroczyć 10 lat, a raty płatne są w okresach rocznych.*

Możliwość rozłożenia ceny nieruchomości na raty na czas nie dłuższy niż 10 lat przewiduje art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym *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. Ponadto z art. 70 ust. 3-4 tej ustawy wynika: Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej.*

A zatem w zakresie rozkładania ceny nieruchomości na raty Rada upoważniona jest wyłącznie do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż określona w art. 70 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stopy procentowej. Rada nie ma kompetencji do stanowienia o możliwości rozkładania ceny nieruchomości na raty oraz określania okresu, na jaki cena może być rozłożona, bowiem to wynika z przepisów powszechnie obowiązujących. Rada nie ma również kompetencji do ustalania wysokości pierwszej raty oraz okresów, w jakich raty są płatne, co z kolei należy do wyłącznej kompetencji Burmistrza, jako organu wykonawczego gminy i ustalane jest w treści umowy zawieranej z nabywcą. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, opubl. LEX nr 398905: *kwestia wysokości pierwszej wpłaty oraz ewentualnego rozłożenia tej należności na raty, mieści się w zakresie kompetencji Burmistrza, 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. W efekcie wyeliminowaniu podlegała także pozostała część zakwestionowanego zdania, określająca możliwość rozłożenia pozostałej części ceny sprzedaży lokalu na 10 lat, gdyż jest to zbędne powtórzenie przepisu ustawy, powodujące bezprzedmiotowość takiego działania. W opisanym zakresie ustawodawca nie przewidział instrumentu prawnego (w postaci np. uchwały) dla rady gminy, pozostawiając te kwestie do uregulowania bezpośrednio w treści czynności prawnej, jaką stanowi umowa. W konsekwencji uznać należy, że również § 4 ust. 2 i 3 uchwały narusza prawo, tj. art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.*

Konieczność zakwestionowania ww. regulacji uchwały powoduje, że z jej przepisów merytorycznych w obrocie pozostałyby wyłącznie § 1, § 2 ust. 1 i 3 uchwały (dot. zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym stanowiących własność Gminy Koniecpol na rzecz najemców) oraz

w części § 4 ust. 1 uchwały (dot. zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych):

*§ 1. Uchwala się zasady sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym stanowiących własność Gminy Koniecpol na rzecz najemców.*

*§ 2. 1. Przedmiotem sprzedaży na zasadach niżej określonych mogą być wyłącznie stanowiące własność Gminy Koniecpol lokale mieszkalne wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz nieruchomości zabudowane budynkiem mieszkalnym.*

*3. Dopuszcza się sprzedaż lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz jednego z najemców, za pisemną zgodą pozostałych najemców.*

*§ 4. 1. Udziela się bonifikaty od ceny sprzedaży dla lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym:*

*a) w wysokości 50% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest jednorazowo,*

*b) w wysokości 30% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest w ratach.*

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych 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.* W ramach upoważnienia ustawowego z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym Rada upoważniona jest wyłącznie do określenia zasad dokonywania określonych tym przepisem czynności nieuregulowanych dotąd żadnym przepisem ustawy i niezastrzeżonych na rzecz innego organu, uwzględniając specyfikę jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której te przepisy będą obowiązywały. Przez „zasady” należy rozumieć ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem kwestii rozstrzygniętych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz zastrzeżonych do kompetencji innego organu, w tym szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2014 r., sygn.. akt I OSK 873/14, opubl. LEX nr 1573820). Należy mieć na uwadze, że przepis art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.* Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowi, że *do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym.* Zatem wyłączną kompetencją wójta gminy jest gospodarowanie mieniem komunalnym gminy, w tym również dokonywanie czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami, z tym, że wójt gminy może to czynić w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa, zawarte m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a także w aktach prawa miejscowego, podjętych na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej (w zakresie nieobjętym przepisami powszechnie, tzn. na terenie całego kraju, obowiązującego prawa).

Powyższa szcążkowa regulacja uchwały dot. zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym stanowiących własność Gminy Koniecpol na rzecz najemców, pozostała po zakwestionowaniu postanowień uchwały podjętych z naruszeniem wcześniej wskazanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Określenie, poza przedmiotem uchwały, wyłącznie dopuszczalności sprzedaży lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz jednego z najemców, za pisemną zgodą pozostałych najemców, nie jest wystarczające do uznania, że Rada przyjęła zasady sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym na rzecz ich najemców, rozumiane jako ustalony sposób postępowania, zbiór reguł postępowania, którymi kierować ma się Burmistrz przy dokonywaniu tych czynności.

Konieczne zatem staje się stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol, tj. w tytule

uchwały w zakresie zwrotu: *zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol oraz, w § 1-3 uchwały, w § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów: ustalonej zgodnie z § 3 oraz w § 4 ust. 2-3 uchwały, jako sprzecznej z art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 3 i art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.*

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 4 ust. 1 uchwały w sposób prawidłowy wypełniła delegację z art. 68 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, określając warunki udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych i wysokość ich stawek procentowych. Możliwe jest zatem stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 uchwały wyłącznie w zakresie wyrazów: *ustalonej zgodnie z § 3*, co wynika z zakwestionowania § 3 uchwały, oraz pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w zakresie dot. warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych i wysokości ich stawek procentowych, tj. w części określonej w § 4 ust. 1 uchwały w brzmieniu: *Udziela się bonifikaty od ceny sprzedaży dla lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym:*

*a) w wysokości 50% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest jednorazowo,*

*b) w wysokości 30% dla lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym – jeżeli płatność dokonywana jest w ratach.*

oraz tytule uchwały w brzmieniu: *w sprawie zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych.*

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/485/2022 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali i nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym, będących w zasobie Gminy Koniecpol oraz zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży na rzecz najemców lokali i budynków mieszkalnych – w części określonej na wstępie, 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**