



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 kwietnia 2023 r.

Poz. 2963

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.287.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 LIV/525/2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec oraz określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych, w całości, jako sprzecznej z 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”, w zw. z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9, art. 68 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344.), dalej jako „ustawa” oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła uchwałę Nr LIV/525/2023 w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec oraz określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 68 ust. 1 pkt 7, art. 68 ust. 1b ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała ta podjęta została z naruszeniem prawa, a to poprzez nieuprawnione wkroczenie organu stanowiącego, tu: Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu w kompetencje organu wykonawczego, tu: Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec.

Podkreślić należy, że gospodarowanie mieniem gminnym, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy nie może zatem podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, lub też wskazywać organowi właściwemu sposobu ich wykonywania, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP 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, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 wyłącznie 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. Wynikający z dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym katalog uprawnień rady gminy jest ścisły i wyczerpujący. Ograniczony jest właściwie do kształtowania ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami, bądź mocowania działań organu wykonawczego w tym gospodarowaniu, w zakresie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie do: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 1 ustawy właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Przez „właściwy organ” należy rozumieć „starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa” (art. 4 pkt 9 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do decydowania w kwestii przeznaczania bądź zakazu przeznaczania określonych nieruchomości do sprzedaży, ponieważ zgodnie z brzmieniem powyższych przepisów, jak i art. 25 ust. 1 ustawy to wójt (burmistrz, prezydent miasta) gospodaruje nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości.

W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m.in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, ale jak wynika z ustawy jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy, tu: Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec. Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek przepisu przyznającego kompetencję do decydowania o przeznaczeniu nieruchomości gminnych do sprzedaży organowi stanowiącemu gminy.

Odnosząc się zatem do treści § 1 uchwały w brzmieniu: *Przeznacza się do sprzedaży samodzielne komunalne lokale mieszkalne w wielolokalowych budynkach mieszkalnych, stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec na rzecz najemców, z którymi zawarte zostały umowy najmu na czas nieoznaczony, a okres trwania umowy najmu jest nie krótszy niż 3 lata na dzień złożenia wniosku w sprawie wykupu*, w opinii organu nadzoru bezspornym jest, że Rada Miejska w Ogrodzieńcu podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 35 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W przepisie § 2 pkt 1 uchwały Rada określiła, że *Burmistrz może odmówić sprzedaży lokalu mieszkalnego w przypadku, gdy najemcy zalegają z zapłatą czynszu lub innych opłat związanych z użytkowaniem nieruchomości*. Regulacja ta jest nieprecyzyjna i niejasna, gdyż nie wiadomo co należy rozumieć pod pojęciem *innych opłat związanych z użytkowaniem nieruchomości*. Organ nadzoru podkreśla, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 ustawy zasadniczej wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Dokonując dalszej analizy treści uchwały, organ nadzoru wskazuje na regulację § 3 uchwały: *Najemcom, którzy złożą wnioszek o wykup wynajmowanego lokalu mieszkalnego w budynkach wielolokalowych udziela się bonifikaty od ceny ustalonej na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego w wysokości 60% od ceny lokalu mieszkalnego za jednorazową odpłatnością przy wykupie lokalu mieszkalnego.*

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny nieruchomości na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. W ust. 1b ww. przepisu dookreślono, że w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

Z przytoczonych regulacji wynika, że bonifikaty przy sprzedaży poszczególnych nieruchomości przyznaje organ wykonawczy (por. art. 4 pkt 9 ww. ustawy), z zastosowaniem zasad określonych przez organ stanowiący. Przywołany przepis nie uzależnia udzielania przez właściwy organ bonifikaty od uzyskania zgody organu stanowiącego. Organ stanowiący w tym zakresie posiada wyłącznie kompetencję do ustalenia warunków udzielania bonifikat i wysokości ich stawek procentowych.

Nadto zauważyć należy, że użycie przez ustawodawcę w art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami spójnika „i” oznacza, iż w takiej uchwale rada zobowiązana jest określić jednocześnie warunki udzielania bonifikat oraz wysokość stawek procentowych bonifikat.

Organ nadzoru zauważa również, że z treści § 4 uchwały wynika, że bonifikaty, o których mowa w niniejszej uchwale przysługują wyłącznie najemcom lokali nie stanowiących lokali socjalnych, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące przesłanki:

- 1) najemca nie posiada żadnych zaległości z tytułu najmu;
- 2) najemcy lub ich małżonkowie nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, domu mieszkalnego, domu mieszkalnego w budowie;
- 3) najemcom lub ich małżonkom nie przysługuje własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu spółdzielczego.

Należy zauważyć, że wyżej przytoczone postanowienia uchwały w pkt 2 i 3 odnoszą się również do małżonka najemcy, jednakże żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani ustawy o samorządzie gminnym nie uprawnia rady gminy do wprowadzania ograniczeń podmiotowych, odnośnie osób fizycznych ubiegających się o nabycie gminnych nieruchomości z bonifikatą. Ponadto, w ocenie organu nadzoru, zakresem normatywnym przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (wskazany przez Radę Miejską w podstawie prawnej uchwały) i art. 68 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 68 ust. 1b o gospodarce nieruchomościami objęte są nieruchomości, a nie ich nabywcy, czy najemcy. Zawarcie w uchwale przepisów zawężających prawo podmiotowe do nabycia nieruchomości gminnej – lokalu mieszkalnego z bonifikatą, stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i art. 68 ust. 1b ustawy. Uchwała tego rodzaju bowiem dotyczy spraw majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu i odnosi się tylko i wyłącznie do zasad zbywania nieruchomości. W żadnym razie w zakres ww. regulacji ustawowych nie wchodzi określanie przesłanek podmiotowych wiążących się z obrotem nieruchomościami, które są w zasobie publicznym.

Dodatkowo wskazać należy, że organ stanowiący Gminy Ogrodzieniec w sposób nieuprawniony posługuje się pojęciem *lokal socjalny* w treści § 2 pkt 2 i w § 4 w zdaniu wprowadzającym, co nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych. Organ nadzoru zauważa, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie posługuje się pojęciem „lokal socjalny”, lecz używa terminu „lokal mieszkalny”. Pojęcie „lokal socjalny” było stosowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przed nowelizacją. Jednakże w wyniku nowelizacji tej ustawy na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756

ze zm.), która weszła w życie 21 kwietnia 2019 r., ustawodawca zrezygnował ze stosowania pojęcia *lokal socjalny* na rzecz najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Dodatkowo zauważyć należy, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony, co wynika wprost z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Organ nadzoru również zauważa, że w ramach realizacji zasady poprawnej legislacji, organ stanowiący powinien dokonywać oznaczenia poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwały w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na wadliwy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w § 4 uchwały. Zgodnie z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*

I tak, zgodnie z § 57 ust. 2 ww. *Zasad Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu – skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki.* Natomiast z treści § 57 ust. 3 ww. *Zasad wynika, że „Punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu albo ustępu, a przy powoływaniu – skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez nawiasu. Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej, a każdy punkt, z wyjątkiem ostatniego, kończy się przecinkiem.* Tymczasem w przedmiotowej uchwale w obrębie § 4 zamiast cyfry arabskiej z nawiasem z prawej strony do oznaczenia punktu stosuje się cyfrę arabską z kropką.

Omówione powyżej naruszenia prawa należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W doktrynie za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Z kolei w orzecznictwie za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. I OSK 1057/20 publ. CBOSA).

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 LIV/525/2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec oraz określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. – w całości, 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, 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