



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.70.2021

Katowice, dnia 21 stycznia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/441/2020 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Gliwice w zakresie nabywania, zbywania, obciążania oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata, w części określonej w:

- § 4 uchwały - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 6 ust. 1, 2, 3 oraz § 7 ust. 2, 3, 4 załącznika uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

- § 6 ust. 6 pkt 1 i 5 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 18a ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wolą Rady było nadanie uchwale waloru aktu prawa miejscowego, na co wskazuje przywołanie w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz określenie jej wejścia w życie w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego tj. po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 5 uchwały).

Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2020 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta w znacznej części narusza prawo w sposób istotny.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że Rada Miasta prawidłowo uznała, że uchwała podjęta w przedmiotowym zakresie stanowi akt prawa miejscowego i prawidłowo określiła jej datę wejścia w życie. Zgodnie bowiem z § 5 uchwały *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym*

Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Stosownie do art. 42 ustawy o samorządzie gminnym Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru zawarte przez Radę Miasta w § 4 uchwały postanowienie, że *Zasady określone w niniejszej uchwale obowiązują od 01.01.2021 r.*, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z uwagi na przywołany przepis ustawowy, kwestionowana uchwała wejdzie w życie z upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 28 grudnia 2020 r., zatem weszła w życie 12 stycznia 2021 r. Regulacja § 4 uchwały nadaje moc wsteczną regulacjom aktu normatywnego, co jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2018r. w sprawie o sygnaturze akt OSK 686/18, że odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Wskazać również należy, że w § 6 ust. 1, 2 i 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła o pierwszeństwie w nabyciu lokali użytkowych i jednolokalowych budynków o funkcji użytkowej, garaży oraz domów jednorodzinnych, stanowiących własność Rady Miasta Gliwice. Wskazać należy, że decyzja o przyznaniu prawa pierwszeństwa w nabyciu budynków nie jest czynnością generalną, lecz indywidualną, a zatem prawo to nie może być przyznane w formie aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy 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.

Z kolei przepis art. 34 ust. 6 ustawy 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. Przepis ust. 6 stosuje się do budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy (art. 34 ust. 6a ustawy).*

Organ nadzoru stwierdza, że z treści art. 34 ust. 6 i 6a ustawy wynika, że przyznanie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wymaga określenia jakiej nieruchomości uchwała dotyczy i

komu rada gminy prawo to przyznaje, aby możliwe było zweryfikowanie, czy rzeczywiście wskazany podmiot jest uprawniony do takiego pierwszeństwa.

Rada korzystając z delegacji zawartej w art. 34 ust. 6 ustawy w sposób generalny przyznała określonej kategorii podmiotów prawo pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych i jednolokalowych budynków o funkcji użytkowej, garaży oraz domów jednorodzinnych. W ocenie organu nadzoru, powyższe jest działaniem nieprawidłowym, albowiem przyznanie prawa pierwszeństwa powinno następować na rzecz zindywidualizowanych podmiotów. Uchwała w tym przedmiocie wymaga określenia jakiej konkretnie nieruchomości uchwała dotyczy i komu rada to prawo przyznaje. Tylko wówczas Rada będzie miała możliwość wyważenia argumentów oraz dokonania oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia, co przesądza o indywidualnym charakterze takiej uchwały (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 706/16, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1052/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Istotne są tutaj także skutki prawne związane z podjęciem powyższej regulacji. Mianowicie z przyznanym pierwszeństwem w nabyciu danego lokalu lub budynku ustawodawca łączy prawo gminy (jej organu wykonawczego) do odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu przy jego zbyciu. Przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy przewiduje bowiem, że zbycie nieruchomości na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu stosownie do art. 34, następuje w drodze bezprzetargowej. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym, przyznającej powyższe prawa (tj. pierwszeństwo w nabyciu i możliwość nabycia z pominięciem trybu przetargowego), pozbawia organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Z powyższego przepisu wynika, że albo rada gminy określi zasady zbywania nieruchomości gminnych w drodze aktu prawa miejscowego, albo też będzie wyrażać każdorazowo zgodę na zbycie takiej nieruchomości.

Dalej wskazać należy, iż w kompetencjach organu stanowiącego gminy, w tym także wynikających z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się regulowanie kwestii związanych z realizacją zbycia nieruchomości, jak zawarte w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały uzależnienie przygotowania do sprzedaży lokalu mieszkalnego od wpłaty zaliczki i dalsze postępowanie z tą zaliczką, gdyż stanowi to wprowadzanie regulacji wkraczających w sferę unormowań ustawowych i sferę kompetencji organu wykonawczego gminy (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1354/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wskazać należy, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną, tak więc o tym, kto poniesie koszty sporządzenia nieruchomości do sprzedaży decydują strony przyszłej umowy. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do jednostronnego nałożenia na przyszłych nabywców nieruchomości obowiązku poniesienia kosztów

związanych z przygotowaniem przez gminę nieruchomości do sprzedaży. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej w sposób generalny warunki obrotu nieruchomościami gminnymi.

Jednocześnie wskazać należy, że regulacja § 7 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały posiada wyłącznie walor informacyjny, a to także należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach, przepisach obowiązującego prawa oraz o uchwałach podejmowanych przez Radę Miasta.

W świetle powyższego postanowienia § 7 ust. 2, 3, 4 załącznika do uchwały niewątpliwie regulują materię wykraczającą poza upoważnienia ustawowe przyznanego Radzie Miasta.

Rada Miasta w sposób nieprawidłowy uregulowała także § 6 ust. 6 pkt 3 i pkt 5 załącznika do uchwały. Przepisy te są niejasne, w pkt 3 bowiem nie wiadomo do jakich nieruchomości/lokalności odnosi się ta regulacja, zaś w pkt 5 znalazło się odesłanie do „przepisu litery b” mimo, że ust. 6 nie jest podzielony na litery - w związku z czym odesłanie to odwołuje się do nieistniejącego przepisu uchwały. W konsekwencji wskazane wyżej przepisy załącznika do uchwały istotnie naruszają prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

Z treści art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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 (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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwać 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.

W ocenie organu nadzoru, 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/441/2020 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Gliwice w zakresie nabywania zbywania, obciążania oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata - we wskazanej części jest 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 20 stycznia 2021 r.

NPII.4131.1.70.2021

Rada Miasta Gliwice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/441/2020 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami miasta Gliwice w zakresie nabywania zbywania, obciążania oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata, w części określonej w:

- § 4 uchwały - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 6 ust. 1, 2, 3 oraz § 7 ust. 2, 3, 4 załącznika uchwały - jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

- § 6 ust. 6 pkt 1 i 5 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 18a ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wolą Rady było nadanie uchwale waloru aktu prawa miejscowego, na co wskazuje przywołanie w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz określenie jej wejścia w życie w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego tj. po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (§ 5 uchwały).

W ocenie organu nadzoru uchwała ta w znacznej części narusza prawo w sposób istotny.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że Rada Miasta prawidłowo uznała, że uchwała podjęta w przedmiotowym zakresie stanowi akt prawa miejscowego i prawidłowo określiła jej datę wejścia w życie w § 5 uchwały jako *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia*. Stosownie do art. 42 ustawy o samorządzie gminnym *Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru zawarte przez Radę Miasta w § 4 uchwały postanowienie, że *Zasady określone w niniejszej uchwale obowiązują od 01.01.2021 r.*, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z uwagi na przywołany przepis ustawowy, kwestionowana uchwała wejdzie w życie z upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 28 grudnia 2020 r., zatem weszła w życie 12 stycznia 2021 r. Regulacja § 4 uchwały nadaje moc wsteczną regulacjom aktu normatywnego, co jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2018r. w sprawie o sygnaturze akt OSK 686/18, że odstępianie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji., co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Wskazać również należy, że w § 6 ust. 1, 2 i 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła o pierwszeństwie w nabyciu lokali użytkowych i jednolokalowych budynków o funkcji użytkowej, garaży oraz domów jednorodzinnych, stanowiących własność Rady Miasta Gliwice. Wskazać należy, że decyzja o przyznaniu prawa pierwszeństwa w nabyciu budynków nie jest czynnością generalną, lecz indywidualną, a zatem prawo to nie może być przyznane w formie aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy 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.

Z kolei przepis art. 34 ust. 6 ustawy 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. Przepis ust. 6 stosuje się do budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy (art. 34 ust. 6a ustawy).

Organ nadzoru stwierdza, że z treści art. 34 ust. 6 i 6a ustawy wynika, że przyznanie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wymaga określenia jakiej nieruchomości uchwała dotyczy i komu rada gminy prawo to przyznaje, aby możliwe było zweryfikowanie, czy rzeczywiście wskazany podmiot jest uprawniony do takiego pierwszeństwa.

Rada korzystając z delegacji zawartej w art. 34 ust. 6 ustawy w sposób generalny przyznała określonej kategorii podmiotów prawo pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych i

jednolokalowych budynków o funkcji użytkowej, garaży oraz domów jednorodzinnych. W ocenie organu nadzoru, powyższe jest działaniem nieprawidłowym, albowiem przyznanie prawa pierwszeństwa powinno następować na rzecz zindywidualizowanych podmiotów. Uchwała w tym przedmiocie wymaga określenia jakiej konkretnie nieruchomości uchwała dotyczy i komu rada to prawo przyznaje. Tylko wówczas Rada będzie miała możliwość wyważenia argumentów oraz dokonania oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia, co przesądza o indywidualnym charakterze takiej uchwały (por. m.in. *wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 706/16*, *wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 października 2016 r., sygn. akt II SA/Ol 1052/16*, *publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Istotne są tutaj także skutki prawne związane z podjęciem powyższej regulacji. Mianowicie z przyznanym pierwszeństwem w nabyciu danego lokalu lub budynku ustawodawca łączy prawo gminy (jej organu wykonawczego) do odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu przy jego zbyciu. Przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy przewiduje bowiem, że zbycie nieruchomości na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu stosownie do art. 34, następuje w drodze bezprzetargowej. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym, przyznającej powyższe prawa (tj. pierwszeństwo w nabyciu i możliwość nabycia z pominięciem trybu przetargowego), pozbawia organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności.

Dalej wskazać należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Z powyższego przepisu wynika, że albo rada gminy określi zasady zbywania nieruchomości gminnych w drodze aktu prawa miejscowego, albo też będzie wyrażać każdorazowo zgodę na zbycie takiej nieruchomości.

Dalej wskazać należy, iż w kompetencjach organu stanowiącego gminy, w tym także wynikających z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się regulowanie kwestii związanych z realizacją zbycia nieruchomości, jak zawarte w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały uzależnienie przygotowania do sprzedaży lokalu mieszkalnego od wpłaty zaliczki i dalsze postępowanie z tą zaliczką, gdyż stanowi to wprowadzanie regulacji wkraczających w sferę unormowań ustawowych i sferę kompetencji organu wykonawczego gminy (por. m.in. *wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08*, *wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1354/14*, *publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Wskazać należy, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną, tak więc o tym, kto poniesie koszty sporządzenia przygotowania nieruchomości do sprzedaży decydują strony przyszłej umowy. Organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do jednostronnego nałożenia na przyszłych nabywców nieruchomości obowiązku poniesienia kosztów związanych z przygotowaniem przez gminę nieruchomości do sprzedaży. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej w sposób generalny warunki obrotu nieruchomościami gminnymi.

Jednocześnie wskazać należy, że regulacja § 7 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały posiada wyłącznie walor informacyjny, a to także należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach, przepisach obowiązującego prawa oraz o uchwałach podejmowanych przez Radę Miasta.

W świetle powyższego postanowienia §7 ust. 2, 3, 4 załącznika do uchwały niewątpliwie regulują materię wykraczającą poza upoważnienia ustawowe przyznanego Radzie Miasta.

Rada Miasta w sposób nieprawidłowy uregulowała także § 6 ust. 6 pkt 3 i pkt 5 załącznika do uchwały. Przepisy te są niejasne, w pkt 3 bowiem nie wiadomo do jakich nieruchomości/lokali odnosi się ta regulacja, zaś w pkt 5 znalazło się odesłanie do „przepisu litery b” mimo, że ust. 6 nie jest podzielony na litery - w związku z czym odesłanie to odwołuje się do nieistniejącego przepisu uchwały. W konsekwencji wskazane wyżej przepisy załącznika do uchwały istotnie naruszają prawo, to jest art. 2 Konstytucji RP.

Z treści art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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 (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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwać 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.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **21 stycznia 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego