Wrocław, 28 września 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.13.14.2022.RB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam nieważność

§ 8. ust. 1 pkt 1 we fragmencie: "nieodpłatnie", §9 ust. 3 we fragmencie: "a dzierżawca nie zalega z zapłatą należnego czynszu i innych opłat z tego tytułu" i we fragmencie: "a faktyczny okres dzierżawy był nie krótszy niż 5 lat" i ust. 4, §10 ust. 2, §14 ust. 1 we fragmencie: "pisemnej" i we fragmencie: „a najemca nie zalega z zapłatą czynszu i innych opłat z tego tytułu", §19, §21 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: "i gminnych jednostek organizacyjnych" oraz §22 ust. 2 uchwały nr LVIII.386.2022 Rady Gminy Chojnów z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Chojnów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów na sesji w dniu 26 sierpnia 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LVIII.386.2022 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Chojnów - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 września 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr LVIII.386.2022 organ nadzoru stwierdził, że:

1) **§8 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: "nieodpłatnie" uchwały w sposób istotny narusza art. 14 ust. 1 zd. drugie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 - dalej: ustawa), poprzez wprowadzenie możliwości całkowicie nieodpłatnego oddania nieruchomości gminnej Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste;**

2) **§9 ust. 3 we fragmencie: "a dzierżawca nie zalega z zapłatą należnego czynszu i innych opłat z tego tytułu" i we fragmencie: "a faktyczny okres dzierżawy był nie krótszy niż 5 lat" uchwały w sposób istotny narusza art. 37 ust. 3 pkt 2 ustawy, poprzez modyfikację ustawowego przepisu wprowadzającego warunek pod jakim organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wyrazić zgodę na odstąpienia od zbycia nieruchomości gminnej w drodze przetargu;**

3) **§9 ust. 4 uchwały w sposób istotny narusza art. 73 ust. 5 i art. 72 ust. 2 ustawy w wyniku przekroczenia kompetencji do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami poprzez ustalenie w uchwale sztywnych stawek procentowych pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, tym samym ustalenie jej wiążącej wysokości;**

4) **§10 ust. 2 i §19 uchwały w sposób istotny naruszają art. 68 ust. 1 i ust. 1b ustawy w wyniku modyfikacji ustawowych warunków udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości;**

5) **§14 ust. 1 we fragmencie: "pisemnej" i we fragmencie: "a najemca nie zalega z zapłatą czynszu i innych opłat z tego tytułu" uchwały w sposób istotny narusza art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 4 i ust. 5 ustawy poprzez modyfikację ustawowych zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości, określonych dla najemców lokali mieszkalnych;**

6) **§21 ust. 4 pkt 2 we fragmencie: "i gminnych jednostek organizacyjnych" uchwały w spsosób istotny narusza art. 43 ust. 1 ustawy modyfikując ustawowe zasady władania nieruchomością przez jednostki organizacyjne gminy;**

7) **§22 ust. 2 uchwały w spsosób istotny narusza art. 43 ust. 6 w związku z art. 45 ust. 2 i 2a ustawy w wyniku przekazania wójtowi kompetencji do określenia szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości oddawanej w trwały zarząd.**

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Chojnów uregulowała zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Chojnów.

W świetle 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 również wymagana w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia tych zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy". Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy: "Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.". W oparciu o przytoczone przepisy kompetencja rady gminy do ustalenia zasad gospodarowania stanowiącymi własność gminy nieruchomościami nie budzi wątpliwości. Również ustawa w art. 13 stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

I

W §8 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Chojnów postanowiła: "Zgody Rady wyrażonej odrębną uchwałą wymagają: 1) sprzedaż nieruchomości Gminy Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego oraz oddanie nieodpłatnie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego;".

W kwestionowanym fragmencie powyższego przepisu wprowadzono możliwość nieodpłatnego oddania gminnej nieruchomości Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste. Fragment ten pozostaje w sprzeczności z art. 14 ust. 1 ustawy: "Nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane tym jednostkom w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności jednostek samorządu terytorialnego mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż wartość rynkowa nieruchomości albo oddawane im w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty.".

Ustawodawca nie przewidział zatem zupełnie darmowego przysporzenia Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego w postaci oddania tym podmiotom nieruchomości gminnych w użytkowanie wieczyste bez jakichkolwiek opłat. Prawo użytkowania wieczystego nieruchmości gminnej może być przeniesione na rzecz w/w podmiotów bez pobrania wyłącznie pierwszej opłaty, zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy stanowiącej jedną z opłat za korzystanie z tego prawa. Nie jest zatem prawnie dopuszczalne w omawianym przypadku zrzeczenie się przez gminę opłat rocznych z tytułu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego. Opłaty roczne muszą być wnoszone przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok z wyjątkiem roku, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Właściwy organ (tu: wójt gminy), na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, jest jedynie uprawniony do ustalenia innego terminu zapłaty opłaty rocznej, nieprzekraczającego danego roku kalendarzowego (art. 71 ust. 4 ustawy).

Jedyną formą ingerencji w wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ze strony organów gminy jest możliwość udzielenia bonifikaty od opłat rocznych. Wymaga to jednak określenia przez radę gminy w uchwale warunków udzielania bonifikat i wysokości ich stawek procentowych. Dopiero na tej podstawie organ wykonawczy gminy, jako dysponent mienia komunalnego, będzie uprawniony do określenia w umowie z użytkownikiem wieczystym (Skarbem Państwa lub inną jednostką samorządu terytorialnego) wysokości udzielonej bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

II

Według §9 ust. 3 uchwały: "Wójt może dokonać sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej na conajmniej 10 lat, a dzierżawca nie zalega z zapłatą należnego czynszu i innych opłat z tego tytułu, nieruchomość ta została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, a faktyczny okres dzierżawy nie był krótszy niż 5 lat.".

Celem powyższej regulacji jest zezwolenie na odstąpienie od obowiązkowego przetargowego trybu zbycia nieruchomości na rzecz jej dzierżawcy. Oprócz obligatoryjnych, enumeratywnie wymienionych w art. 37 ust. 2 ustawy, przypadków zbycia nieruchomości w drodz bezprzetargowej, ustawodawca przewidział m.in. dla organu stanowiącego gminy kompetencję do ustanowienia norm zezwalającch organowi wykonawczemu gminy na odstąpienie od przetargowego trybu zbycia nieruchomości w ściśle określonych przypadkach. Przypadki te określa art. 37 ust. 3 ustawy: „Wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości:

1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;

2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat.".

W świetle przytoczonego upoważnienia ustawowego art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym, rady gminy podejmuje uchwały 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. Tymczasem jak wynika z treści przytoczonego art. 37 ust. 3 ustawy, normy tam określone mają charakter ścisły i zamknięty - rada gminy korzystając z uprawnienia do udzielenia zezwolenia na zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym nie może udzielić tego zezwolenia w innych przypadkach niż wskazane w art. 37 ust. 3 ustawy, jak również nie może modyfikować przepisów ustawy regulujących przypadki, w których takie zezwolenie może być udzielone. Odnosząc się do kwestionowanych fragmentów §9 ust. 3 uchwały, niedopuszczalne jest wobec tego uzależnienie możliwości udzielenia zwolnienia od przetargowego trybu zbycia nieruchomości na rzecz jej dzierżawcy od faktu niepozostawania przez dzierżawcę w zwłoce z zapłatą należnych z tytułu umowy dzierżawy opłat czy od okresu dzierżawy innego niż określony w art. 37 ust. 3 pkt 2 ustawy. Trzeba także zwrócić uwagę na nieprecyzyjne sformułowanie przepisu poprzez uzależnienie zezwolenia od "faktycznego okresu" dzierżawy - "okres faktyczny". Wymaga zauważenia, że jeżeli umowa dzierżawy nie została rozwiązana albo wypowiedziana, w tym z powodu używania przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową lub z przeznaczeniem rzeczy (art. 667 §2 w związku z art. 694 i art. 696 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1360), to nadal wiąże strony i czas jej trwania ma wpływ m.in. na możliwość zastosowania na rzecz dzierżawcy trybu beprzetargowego zbycia nieruchomości: w przypadku spełniania przesłanek określonych w art. 37 ust. 3 pkt 2 ustawy i wyrażenia zgody przez radę gminy na zastosowanie przedmiotowego trybu zbycia nieruchomości w warunkach w tym przepisie określonych.

Brak jest podstaw prawnych do wskazywania przez radę w uchwale kiedy dane nieruchomości będą sprzedawane w trybie przetargu, a kiedy w trybie bezprzetargowym. Kwestie te uregulowane są mocą ustawy. Jeżeli rada gminy, stosownie do brzmienia art. 37 ust. 3 ustawy, wyraża wolę udzielenia zgody na odstąpienia od przetargowego trybu zbycia nieruchomości to nie może dowolnie modyfikować ustawowych waunków, w jakich ta zgody może być udzielona.

III

W §9 ust. 4 uchwały postanowiono: "Przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste pierwsza opłata roczna wynosi: 1) 15% ceny nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkalne, sakralne oraz na cele, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy; 2) 25% ceny nieruchomości przeznaczonej na inne cele.".

Kwestionowanym przepisem ustanowiono w sposób sztywny wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W kwestii wysokości przedmiotowych opłat ustawodawca wypowiedział się jednoznacznie w następujących przepisach ustawy.

Według art. 72 ust. 2 ustawy: „Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej.”. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie uzależnił wysokości tej stawki od rodzaju nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste, jak ma to miejsce w przypadku opłat rocznych, których sztywną wysokość (mogacą ulec modyfikacji w oparciu o zasady określone w art. 73 ust. 2-2g i ust. 4 ustawy) ustala ust. 3 wskazanego artykułu. Wynikający z art. 72 ust. 2 margines swobody w ustaleniu stawki procentowej pierwszej opłaty został bowiem pozostawiony wprost do ustalenia w umowie przez jej strony, co wynika z art. 73 ust. 5 ustawy: "Wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie".

Powyższe związane jest z istotą gospodarowania mieniem gminy, w tym gminnymi nieruchomościami. Z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyjął, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, z kolei zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustawie wskazuje się ponadto w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. Z powyższych względów realizacja uprawnień rady gminy, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym, powinna następować poprzez opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w danym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, w szczególności w sytuacji gdy przepis ustawy stanowi wprost o umownej regulacji danej kwestii.

Jeśli zatem to organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy, to w oparciu o art. 11, 25 i 73 ust. 5 ustawy w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, z uwzględnieniem granic zakreślonych w art. 72 ust. 2 ustawy. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2015 r. (sygn. akt III CSK 274/14): „Przepisy dotyczące ustalenia opłat za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste mają - co do zasady -charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego ani strony umowy ani sąd nie mogą zmieniać ustalonych w tej mierze stawek ustawowych. Sąd władny jest jedynie kontrolować prawidłowość stosowania tych stawek, (...). Zgodnie z art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie, co oznacza, że określenie tych opłat trzeba zaliczyć do *essentialii negotii* umowy o ustanowienie wieczystego użytkowania.”.

IV

Według §10 ust. 2 uchwały: „Przy sprzedaży nieruchomości lub jej części na poprawę zagospodarowania nieruchomości przyległej, które nie mogą być zagospodarowane jako odrębna nieruchomość, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe, udziela się bonifikaty do 50%. Decyzję o wysokości udzielonej bonifikaty podejmuje Wójt w zależności od położenia działki i jej innych uwarunkowań.".

Z kolei według §19 uchwały: "W przypadku jednorazowej zapłaty całości ceny nieruchomości obejmujacej lokal użytkowy wraz z przynależnymi pomieszczeniami do lokalu, grunt lub ułamkową część gruntu, sprzedawanej w trybie bezprzetargowym na rzecz ich dotyczasowych najemców, Wójt udziela nabywcom lokali ulgę w wysokości 20% ceny.".

Mocą powyższych przepisów zdecydowano o udzieleniu bonifikaty od ceny sprzedaży: 1) nieruchomości lub jej części zbywanej w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, oraz 2) nieruchomości stanowiącej lokal użytkowy.

Ogólne zasady udzielania bonifikat zostału uregulowane w art. 68 ust. 1 ustawy: "Właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;
2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
3) stowarzyszeniom ogrodowym w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe;
4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
7) jako lokal mieszkalny;
8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1, 3 i 5;
9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych;
10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe;
11) podmiotom, o których mowa w art. 61 ust. 1;
12) na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. "a" ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485).".

Jak stanowi art. 68 ust. 1b ustawy, 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.

Bonifikata ma charakter fakultatywny (poza przypadkami nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków). Jej udzielenie pozostawione jest uznaniu organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nieruchomości stanowących własność tego podmiotu. Jednocześnie dla udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży tych nieruchomości konieczne jest istnienie uchwały właściwej rady lub sejmiku, które określą warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych bonifikat. Decydując się na przyznanie bonifikat od ceny sprzedawanej nieruchomości, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, regulując warunki jej udzielenia, nie może jednak modyfikować wynikającego z art. 68 ust. 1 ustawy zamkniętego katalogu zasad ich przyznawania w odniesieniu do rodzajów nieruchomości, sposobu ich zagospodarowania czy ich statusu prawnego.

Ustawodawca, istotnie, przewiduje możliwość udzielnia bonifikaty w przypadku sprzedaży nieruchomości lub jej części na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, jeżeli nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe, gdy sprzedawana nieruchomość lub jej część jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Wprowadza jednak jeszcze jeden warunek, poprzez odesłanie do art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy: mianowicie wykorzystywana na cele mieszkaniowe nieruchomość przyległa musi stanowić przedmiot własności lub użytkowania wieczystego osoby, która zamierza określoną w art. 68 ust. 1 pkt 10 ustawy nieruchomość lub jej części nabyć. Warunek ten nie został wyrażony w treści §10 ust. 2 uchwały, czym przekroczono granice kompetencji przewidzianej w art. 68 ust. 1 i ust. 1b ustawy stwarzając możliwość przyznania bonifikaty podmiotowi dysponującemu innym niż własność albo użytkowanie wieczyste tytułem prawnym do nieruchomości przyległej czy też władającemu nią na podstawie faktycznego stanu posiadania.

Dodatkowo, w stosunku do §10 ust. 2 uchwały we fragmencie: „i jej innych uwarunkowań", organ nadzoru zwraca uwagę, że rada gaminy, decydując się na udzielenie, w zgodzie z art. 68 ust. 1 ustawy, bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości, zobowiązana jest do pełnego i precyyjnego określenia warunków jej udzielenia, do czego zobowiązuje treść przywołanego już art. 68 ust. 1b ustawy. Niedopuszczalne jest całkowite lub częściowe subdelegowanie takiej kompetencji na organ wykonawczy gminy, w tym poprzez tak niedookreślone zwroty jak wskazany w omawianym przepisie czy przez stworzenia otwartego katalogu warunków udzielania bonifikat.

Natomiast w stosunku do lokali użytkowych, jako takich, ustawodawca w art. 68 ust. 1 ustawy nie przewidział możliwości udzielenia bonifikaty. Nie sposób również uznać za mieszczące się w zakresie upoważnienia ustawowego możliwość udzielenia przez Wójta Gminy Chojnów ulg od sprzedaży lokali użytkowych.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 (II SA/Wr 2572/02).

V

W §14 ust. 1 uchwały postanowiono: "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, a najemca nie zalega z zapłatą należnego czynszu i innych opłat z tego tytułu.".

Powołany przepis, w kwestionowanych fragmentach, wymaga od najemcy lokalu mieszkalnego, który chciałby skorzystać z pierwszeństwa w nabyciu najmowanego lokalu, posiadania umowy najmu w formie pisemnej oraz braku zadłużenia z tytułu należnego czynszu i innych opłat ponoszonych przez najemcę z tytułu używania lokalu.

Należy zauważyć, że wśród wymogów, jakie na podmiot, któremu przysługuje pierwszeństwo nabycia, nakłada art. 34 ustawy (w tym na podmiot wymieniony w pkt 3 tego artykułu) brak jest normy prawnej, która zobowiązywałaby taką osobę do potwierdzenia istniejącego stosunku najmu w formie pisemnej oraz wykazania braku zaległości z tytułu czynszu i innych opłat obciążających najemcę z tytułu najmu lokalu mieszkalnego. Ustawa wymaga od takich uprzywilejowanych podmiotów jedynie złożenia wniosku o nabycie w terminie nie krótszym niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia i o przysługującym pierwszeństwie nabycia nieruchomości (art. 34 ust. 4 ustawy) oraz złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie (art. 34 ust. 5 ustawy). Ustawodawca nie nakłada na potencjalnego nabywcę, któremu przysługuje ustawowe pierwszeństwo nabycia nieruchomości obowiązku spełnienia innych wymogów.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014 r. (sygn. akt I OSK 281/14), prawo pierwszeństwa, przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie przymuszające właściciela do sprzedaży nieruchomości. Jednakże w razie gdy lokal przeznaczony zostanie do sprzedaży, nie można przyjąć, aby uchwała rady gminy mogła w tym zakresie wprowadzać jakiekolwiek dodatkowe kryteria, poza tymi, które wynikają z powołanego wyżej przepisu.

Rada gminy, ustalając zasady sprzedaży lokali mieszkalnych, nie ma kompetencji do umieszczania w podejmowanej uchwale kryteriów dodatkowych, wykraczających poza regulację ustawową, zawężających krąg osób, których pierwszeństwo wynika wprost z ustawy (tak m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 grudnia 2017 r., sygn. PN.4131.364.2017).

Dodanie w §14 ust. 1 uchwały pozaustwowych warunków skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przez najemców lokali mieszkalnych należy potraktować jako niedozwoloną modyfikację przepisów zawartych w art. 34 ust. 1 pkt 3, ust. 4 i 5 ustawy, w konsekwencji istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że przepisy prawa regulujące formę umowy najmu z zasady zastrzegają pisemną formę tej umowy *ad eventum* - dla wywołania określonych skutków czynności prawnej.

Zgodnie bowiem 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.". Wynika stąd, że umowa najmu może być w zasadzie zawarta w formie dowolnej, a wyjątek dotyczy najmu nieruchomości lub pomieszczenia na czas oznaczony przekraczający rok. Sankcja niezachowania formy pisemnej, określona w przytoczonym przepisie, polega na uznaniu umowy najmu za zawartą na czas nieoznaczony (tak m.in. Gutowski M. -red., *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. art. 627-1088*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2022). Jedynie w przypadku zawarcia i zmiany umowy najmu okazjonalnego i insytucjonalnego lokalu wymagana jest forma pisemna *ad solemnitatem*, co wynika z art. 19a ust. 6 i art. 19g ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172).

VI

Według §21 ust. 4 pkt 2 uchwały: "Wójt może odstąpić od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy, najmu lub użyczenia, na okres powyżej 3 lat lub na czas nieokreślony, w następujących przypadkach: 2) dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości na rzecz gminnych osób prawnych i gminnych jednostek organizacyjnych;".

Powyższy przepis, w kwestionowanym fragmencie, przewiduje dla jednostek organizacyjnych gminy takie formy prawne władania przez nich nieruchomościami jak: umowa dzierżawy, najmu czy użyczenia.

Tymczasem z mocy art. 43 ust. 1 ustawy, to trwały zarząd jest prawną formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, a nie dzierżawa, najem czy użyczenie.

Trwały zarząd to publicznoprawna forma władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną, umożliwiająca korzystanie przez tą jednostkę z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania. Nie jest to prawo rzeczowe ani forma umowy uprawniającej do władania nieruchomością o charakterze cywilnoprawnym bowiem gminna jednostka organizacyjna nie posiada osobowości prawnej (w przeciwieństwie chociażby do gminnej osoby prawnej), nie ma zatem zdolności prawnej. Dlatego też, z mocy art. 45 ust. 1 ustawy, trwały zarząd jest ustanawiany decyzją administracyjną. Tym samym momentem, w którym powstaje, jest moment, w którym decyzja administracyjna stała się ostateczna. Uchylenie czy też stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej prowadzi do uchylenia powstałego w jej wyniku trwałego zarządu nieruchomością. Wprawdzie gminna jednostka organizacyjna może, z mocy art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy, oddać nieruchomość w najem, dzierżawę bądź użyczenie, to jednak stroną takiej umowy zawartej przez tego rodzaju jednostkę organizacyjną jest jednostka samorządu terytorialnego - gmina, będąca właścicielem nieruchomości oddanej w trwały zarząd.

VII

W §22 ust. 2 uchwały postanowiono: "W przypadku przekazywania nieruchomości jednostce organizacyjnej w trwały zarząd, warunki korzystania z nieruchomości ustala Wójt w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu.".

Jak już wspomniano, oddanie nieruchomości w trwały zarząd odbywa się na podstawie decyji admninistracyjnej, w przypadku nieruchomości gminnej wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawa w art. 45 ust. 2 i 2a precyzuje niezbędne elementy tej decyzji, tworzące katalog zamknięty, stanowiąc: "Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu powinna zawierać: 1) nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd; 2) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości; 3) powierzchnię oraz opis nieruchomości; 4) przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania; 5) cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd; 6) termin zagospodarowania nieruchomości; 7) cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, jeżeli trwały zarząd ustanawiany jest odpłatnie; 8) możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu, jeżeli trwały zarząd ustanawiany jest odpłatnie; 9) czas, na który trwały zarząd został ustanowiony. 2a. W przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu można nałożyć, w miarę potrzeby, na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w decyzji.".

Z powyższego wynika, że kompetencja do wydania decyzji ustanawiającej trwały zarząd nie obejmuje określenia warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. W szczególności warunków korzystania z nieruchomości nie należy utożsamiać z celem oddania nieruchomości w trwały zarząd oraz sposobem jej zagospodarowania. Cel powinien być sprecyzowany na tyle, by możliwa była ocena, czy

korzystanie z nieruchomości pozostaje w zgodzie z celem, na który nieruchomość została oddana w trwały zarząd. Sposób zagospodarowania nieruchomości może polegać na obowiązku wzniesienia budowli czy budynku (Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. C.H.BECK, wyd. 7, Warszawa 2021).

W przedmiocie określenia szczegółowych warunków korzystania z oddanej w trwały zarząd nieruchomości wypowiedział się ustawodawca w normie kompetencyjnej zawartej w art. 43 ust. 6 ustawy: "Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne.". Przepis wskazuje, że określenie przedmiotowych warunków nie jest obligatoryjne, jednakże w przypadku zamiaru ich określenia kompetencja w tym zakresie przysługuje organowi stanowiącemu gminy, a nie wykonawczemu.

Należy pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretne działanie. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP (W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski