



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.48.2.2023.AS

Wrocław, 28 września 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz.40),

stwierdzam nieważność

§ 1. ust. 1 zdanie 2 uchwały Nr LXX/770/23 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 6 i 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 30 sierpnia 2023 r. uchwałę LXX/770/23 w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 31 sierpnia 2023 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 1 zdanie 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 34 ust. 6 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

Podjęta uchwała stanowi między innymi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Miejską do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3), a także art. 34 ust. 6 o gospodarce nieruchomościami, upoważniającego radę gminy do przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom. Podkreślić należy, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie zatem pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok NSA z 6 maja 2003 r., II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA/Wr 1619/2000; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., II SA /Wa 3144/2003, LEX 16073). Należy również mieć na względzie treść art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego, organy władzy publicznej, do jakich należą organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, „Wyraża się zgodę na przeznaczenie do sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z pomieszczeniami przynależnymi w budynkach komunalnych położonych na terenach, które zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mają stałą lokalizację na cele mieszkalne. Najemcom, którzy nieprzerwanie od min. 10 lat posiadają zawartą umowę najmu na czas nieoznaczony przyznaje się pierwszeństwo w ich nabyciu.”.

W cytowanym wyżej § 1 ust. 1 zdanie 2 uchwały Rada Miejska przyznała pierwszeństwo w nabyciu komunalnych lokali mieszkalnych najemcom, którzy posiadają od minimum 10 lat zawartą umowę najmu na czas nieoznaczony na wskazany lokal. Tymczasem stosownie do art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określającego tzw. pierwszeństwo ustawowe przy nabyciu od gminy lokalu mieszkalnego, w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W ocenie organu nadzoru podejmując § 1 ust. 1 zdanie 2 uchwały Rada

Miejska zmodyfikowała wyżej wskazany przepis ustawowy bezpodstawnie zawężając krąg najemców, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu komunalnych lokali mieszkalnych. W myśl powołanego w podstawie prawnej uchwały art. 34 ust. 6, w którym ujęte jest fakultatywne pierwszeństwo zależne od uznania danej gminy, odpowiednia rada lub sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, mogą przyznać 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). Jak wynika z brzmienia cytowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami mają one różne zakresy podmiotowe. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyroku z dnia 12 grudnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 1101/19) – „Skoro art. 34 ust. 1 pkt 3 GospNierU 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 GospNierU, takich dodatkowych warunków gmina nie może stawiać, nie może bowiem ograniczyć w drodze uchwały prawa przyznanego ustawą.” Tym samym, Rada Miejska regulując kwestie pierwszeństwa nabycia komunalnych lokali mieszkalnych przez najemców, którzy posiadają zawartą umowę najmu na czas nieoznaczony w sposób odmienny niż postanowił o tym ustawodawca, niewątpliwie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego i dokonała nieuprawnionej modyfikacji przesłanek ustawowych. Trzeba mieć na względzie, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (tak też NSA m.in. w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1074/19).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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.

I Wicewojewoda Dolnośląski

Jarosław Kresa