



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 listopada 2024 r.

Poz. 5829

WYROK NR IV SA/WR 160/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Daria Gawlak-Nowakowska
(sprawozdawca)

Sędziowie:

Asesor WSA Aneta Brzezińska

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk

Protokolant:

Referent Przemysław Pawłowski

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 25 czerwca 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha

z dnia 19 grudnia 2023 r., nr LXXIV/761/23

w przedmiocie określenia zasad nabywania i zbywania na rzecz uprawnionych lokatorów lokali mieszkalnych, stanowiących byłe mieszkania zakładowe, a także określenia warunków udzielania bonifikat

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Wałbrzych na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480,00 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2023 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm., dalej: u.s.g.), art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm., dalej: u.g.n.) oraz art. 3 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 i art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 788 ze zm., ustawa o wsparciu), podjęła uchwałę nr LXXIV/761/23 w sprawie określenia zasad nabywania i zbywania na rzecz uprawnionych lokatorów, lokali mieszkalnych, stanowiących byłe mieszkania zakładowe, a także w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat o następującej treści:

§ 1. 1. Niniejsza uchwała określa zasady nabywania i zbywania lokali mieszkalnych stanowiących tzw. byłe mieszkania zakładowe w rozumieniu ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych przez Gminę Wałbrzych z wykorzystaniem środków uzyskanych w ramach finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, o którym mowa w art. 3 ustawy, a także warunki udzielania bonifikat przy sprzedaży tych lokali przez Gminę na rzecz uprawnionych osób.

2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

1) ustawie - należy przez to rozumieć ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 788 ze zm.),

2) rezydencie - należy przez to rozumieć Prezydenta Miasta Wałbrzycha;

3) Gminie - należy przez to rozumieć Gminę Wałbrzych - miasto na prawach powiatu;

4) lokalu mieszkalnym - należy przez to rozumieć samodzielny lokal mieszkalny, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.);

5) byłych mieszkaniach zakładowych - należy przez to rozumieć mieszkania stanowiące przed dniem 7 lutego 2001 r. własność przedsiębiorstw państwowych i spółek handlowych, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2554);

6) uprawnionych lokatorach - osoby, które przed dniem 7 lutego 2001 r. były pracownikami przedsiębiorstwa państwowego lub spółki handlowej, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych albo zstępni, wstępni, małżonek lokatora, osoby przysposabiające lokatora i przysposobione przez niego oraz osoby, które pozostawały z lokatorem w faktycznym wspólnym pożyciu, zamieszkujące z lokatorem w chwili jego śmierci, którzy wstąpili w stosunek najmu po śmierci ww. osób.

§ 2. Rada Miejska Wałbrzycha upoważnia Prezydenta Miasta Wałbrzycha do nabycia do mieszkaniowego zasobu Gminy, po uzyskaniu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat, lokali mieszkalnych stanowiących byłe mieszkania zakładowe, określonych w § 1 ust. 2 pkt 5.

§ 3. Sprzedaży na rzecz uprawnionych lokatorów na podstawie niniejszej uchwały podlegają lokale:

1) dla których Gmina uzyska finansowe wsparcie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy i nabędzie je do mieszkaniowego zasobu Gminy,

2) których uprawnieni lokatorzy złożą wniosek o nabycie lokalu wraz z kompletem dokumentów potwierdzających spełnienie przez nich przesłanek wynikających z ustawy.

§ 4. 1. Cena sprzedaży lokalu mieszkalnego i cena udziału w gruncie ustalane są na podstawie ich wartości określonej w operacie szacunkowym.

2. W przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego nabytego przez Gminę Wałbrzych na zasadach określonych niniejszą uchwałą na rzecz uprawnionego lokatora, ustala się bonifikatę w wysokości odpowiadającej kwocie wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy, udzielonego Gminie na zakup tego lokalu.

3. Warunkiem udzielenia bonifikaty, o której mowa w ust. 2, jest uzyskanie przez Gminę Wałbrzych dopłaty do zakupu zbywanego lokalu mieszkalnego i zbycie tego lokalu na rzecz uprawnionego lokatora.

§ 5. Cena sprzedaży lokalu mieszkalnego nie ulega pomniejszeniu o dokonywane przez uprawnionego lokatora wpłaty na rzecz poprzednich właścicieli tego lokalu z tytułu kaucji mieszkaniowej.

§ 6. Cena sprzedaży lokalu mieszkalnego jest płatna jednorazowo.

§ 7. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Wałbrzycha.

§ 8. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru, za pośrednictwem elektronicznej platformy ePUAP, w dniu 21 grudnia 2023 r.

Pismem dnia 8 stycznia 2024 r. Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 88 u.s.g. w związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym w stosunku do uchwały nr LXXIV/761/23 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad nabywania i zbywania na rzecz uprawnionych lokatorów, lokali mieszkalnych, stanowiących były mieszkania zakładowe, a także w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat, przedłożył zastrzeżenia do uchwały i zwrócił się do Rady Miejskiej Wałbrzycha o udzielenie wyjaśnień. Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że w przypadku inicjatywy zmierzającej do zmiany uchwały we własnym zakresie przez Radę Miejską Wałbrzycha prosi o informację zwrotną co do przybliżonego terminu jej podjęcia.

Rada Miejska Wałbrzycha do zastrzeżeń organu nadzoru ustosunkowała się pismem z dnia 22 stycznia 2024 r.

W skardze na ww. uchwałę z dnia 19 grudnia 2023 r. Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634, dalej: p.p.s.a.) wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały nr LXXIV/761/23 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad nabywania i zbywania na rzecz uprawnionych lokatorów, lokali mieszkalnych, stanowiących były mieszkania zakładowe, a także w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat (dalej: uchwała) oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej Wałbrzycha podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 68 ust. 1b w związku z art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. polegającym na braku wypełnienia normy kompetencyjnej poprzez brak określenia wysokości stawek procentowych bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości oraz warunków ich udzielenia. Ponadto zarzucił Radzie Miejskiej Wałbrzych podjęcie § 2 i § 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. polegającym na ustanowieniu przepisów poza kompetencją.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola taka sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.).

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.).

W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (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; wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Stanowiąc zaskarżoną uchwałę organ gminy powołał się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. oraz art. 3 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 i art. 21 ust. 4 ustawy o wsparciu.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. stanowi, że 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. Przepis art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. stanowi, że 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 jako lokal mieszkalny. Przepis art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o wsparciu stanowi, że finansowego wsparcia udziela się gminie albo jednoosobowej spółce gminnej, jako beneficjentowi wsparcia, na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na kupnie lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego. Przepis art. 3 ust. 3 ustawy o wsparciu stanowi, że jeżeli przedmiotem finansowego wsparcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 5 albo 6, są były mieszkania zakładowe, budynek mieszkalny z byłymi mieszkaniami zakładowymi albo udział we współwłasności budynku mieszkalnego, w którym znajdują się były mieszkania zakładowe, finansowego wsparcia udziela się pod warunkiem, że lokatorami tych mieszkań są: 1) osoby, które przed dniem 7 lutego 2001 r. były pracownikami przedsiębiorstwa państwowego lub spółki handlowej, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych; 2) zstępni, wstępni, małżonek lokatora, osoby przysposabiające lokatora i przysposobione przez niego oraz osoby, które pozostawały z lokatorem w faktycznym wspólnym pożyciu, zamieszkujące z lokatorem w chwili jego śmierci, którzy wstąpili w stosunek najmu po śmierci osób wskazanych w pkt 1. Przepis art. 21 ust. 4 ustawy o wsparciu stanowi, że w przypadku gdy bonifikata udzielona od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. będzie niższa od otrzymanego finansowego wsparcia, beneficjent wsparcia wpłaca do Funduszu Dopłat kwotę stanowiącą różnicę między kwotą środków uzyskanych od nabywcy lokalu a kwotą uzyskanego finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat, w terminie 14 dni od dnia wpłaty środków przez nabywcę.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały wykazała istotne naruszenia prawa. Za zasadny uznać należy zarzut skargi, że wobec brzmienia postanowienia § 4 ust. 2 uchwały, w którym Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła, że w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego ustala się bonifikatę w wysokości odpowiadającej kwocie wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy o wsparciu udzielonego Gminie na zakup tego lokalu naruszono przepis art. 68 ust. 1b u.g.n. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 1a u.g.n. 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 na cele mieszkaniowe. Przy czym, w świetle art. 68 ust. 1b u.g.n., w uchwale rady określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zaskarżona uchwała nie określając konkretnych wysokości stawek procentowych bonifikat, nie realizuje normy kompetencyjnej, co ma wpływ na legalność uchwały w całości.

Trafnie organ nadzoru zwrócił uwagę na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Jak stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483): „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.”. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy, natomiast na mocy art. 26 ust. 1 organem wykonawczym jest wójt. Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wśród kompetencji wójta wymienia gospodarowanie mieniem komunalnym. Następnie sięgnąć należy do uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 tej ustawy z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z jej przepisów oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Stosownie do art. 25 ust. 1 u.g.n. gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, o czym stanowi art. 25 ust. 2 u.g.n. Wśród czynności określonych art. 23 ust. 1 u.g.n. ustawodawca wskazał zbywanie oraz nabywanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Przy czym w przypadku stanowienia i udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości ustawodawca wprost ustalił podział kompetencji, w oparciu o które właściwy organ, tu: Prezydent Miasta Wałbrzycha, może udzielić bonifikaty, ale na podstawie uchwały Rady, o czym stanowi art. 68 ust. 1 u.g.n. Natomiast to w uchwale rady, w niniejszej sprawie Rady Miejskiej Wałbrzycha, 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. Skoro ustawa o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych nie ustanawia przepisów szczególnych wobec ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie ustanawiania bonifikat

od sprzedawanych mieszkań zakładowych, to zastosowanie mają wprost przepisy art. 68 ust. 1, ust. 1a i ust. 1b u.g.n. Tym samym Prezydent Miasta Wałbrzycha, jako ustawowo określony organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości dokona zakupu byłych mieszkań zakładowych zgodnie z przepisami ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Zasadnie wskazał organ nadzoru, że ustalona w procedurze m. in. wartość poszczególnych mieszkań, wysokość wsparcia z Funduszu Dopłat umożliwi ustalenie, bez konsekwencji finansowych dla Gminy Wałbrzych wysokości wartości procentowych bonifikat. Ustawodawca mocą ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1180) zmiany art. 68 ust. 1b, polegającej na dodaniu zdania drugiego w brzmieniu „Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości”. Rada Miejska Wałbrzycha, w wyniku poczynionych działań przez Prezydenta związanych m. in. z ustaleniem wartości nieruchomości, wysokości uzyskanego wsparcia dla każdego lokalu z Funduszu Dopłat i następnie przedłożonych, zgodnie art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g., projektów uchwał indywidualnych w sprawie określenia warunków udzielenia bonifikaty i wysokość stawki procentowej dla danej nieruchomości, podejmie stosowne uchwały określające wartość procentową bonifikaty i warunki jej udzielenia. Zgodzić się oczywiście bowiem należy, że ostateczną kwotową wysokość bonifikaty ustali Prezydent, lecz w oparciu o ustaloną uprzednio, mocą uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha, procentową wysokość bonifikaty. Działanie takie będzie realizowało ustawowy podział kompetencji. Skoro ustawodawca uzależnił udzielenie przez organ wykonawczy bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości od określenia jej przez organ stanowiący w postaci wysokości stawek procentowych, to ich brak określenia w uchwale stanowi o braku wypełnienia normy art. 68 ust. 1 bu.g.n., co stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na jej legalność w całości. Rada gminy nie została upoważniona przepisami prawa do delegowania na organ wykonawczy ustalania wysokości stawek procentowych bonifikat.

Ponadto Rada Miejska Wałbrzycha postanowiła w § 2 zaskarżonej uchwały o upoważnieniu Prezydenta Miasta Wałbrzycha do nabycia do mieszkaniowego zasobu Gminy lokali mieszkalnych stanowiących były mieszkania zakładowe w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (D. U. z 2022 r. poz. 2554). Z kolei w § 5 uchwały postanowiono, że cena sprzedaży lokalu mieszkalnego nie ulega pomniejszeniu o dokonywane przez uprawnionego lokatora wpłaty na rzecz poprzednich właścicieli lokalu z tytułu kaucji mieszkaniowej.

Za zasadny uznać należy zarzut skargi, iż § 2 i § 5 uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., polegającym na przekroczeniu zakresu normy kompetencyjnej. Słusznie wywiódł organ nadzoru, że organ stanowiący właściwy jest do upoważnienia organu wykonawczego do określonego działania o ile sam posiada taką kompetencję i o ile do dalszego delegowania kompetencji upoważnia przepis prawa. Nie można upoważnić do działania, skoro samemu się do takiego działania nie jest upoważnionym. Mocą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyrażenia zgody na określone tym przepisem działania. Zgodnie z art. 25 ust. 1 u.g.n. gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś zgodnie z art. 25 ust. 2 gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1. Przepis art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n. określa wprost, że w związku z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości, Prezydent wykonuje czynności zbywania oraz nabywania nieruchomości. Jedynymi kompetencjami przysługującymi organowi stanowiącemu są te wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. stanowiące, o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania 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. Skoro zatem z mocy prawa organem gospodarującym nieruchomościami wchodzącymi w skład mienia gminnego jest organ wykonawczy, a organ stanowiący posiada wyłącznie kompetencje do ogólnego określania zasad nabywania nieruchomości, w tym wyrażania wyłącznie zgody na czynności, np. nabycia, zbycia nieruchomości, to nie ma podstaw do wyrażenia upoważnienia do nabycia nieruchomości. Organ sam nieposiadający określonych uprawnień nie może cedować ich na inny organ skoro przepisy nie upoważniają do takich działań. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. stanowi wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być interpretowany ściśle.

Z kolei odnosząc się do § 5 uchwały, trafnie wywiódł organ nadzoru, że organ stanowiący gminy musi działać w zgodzie z przepisami upoważniającymi. Brak jest podstaw do własnego uznania, że skoro brak jest

regulacji ustawowej, to w ramach wypełnienia luki prawnej organ stanowiący ustanowi normę generalną i abstrakcyjną. Mocą § 5 uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, pozbawiono lokatorów byłych mieszkań zakładowych zwrotu kaucji mieszkaniowej. Ustawa o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych nie reguluje instytucji zwrotu kaucji mieszkaniowej. Jednakże w ocenie organ nadzoru Rada Miejska Wałbrzycha nie jest upoważniona przepisami prawa do rozstrzygania o pozbawieniu lokatorów byłych mieszkań zakładowych prawa dochodzenia zwrotu kaucji mieszkaniowej przed sądami cywilnymi. Ustanowienie kaucji za lokal następuje w drodze umowy, np. najmu lokalu, która jest zawierana przez strony takiej umowy. Rada Miejska Wałbrzycha, jako organ administracji publicznej, nie może rozstrzygać o prawach i obowiązkach wynikających z innych stosunków prawnych, a w szczególności pozbawiać, mocą uchwały, prawa do dochodzenia roszczeń z ich tytułu i ustanawiać ich w ramach szeroko rozumianych zasad nabywania i zbywania nieruchomości gminnych. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykonując powierzone jej zadania Rada Miejska Wałbrzycha musi mieć na względzie konieczność przestrzegania art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (por. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96).

W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż kwestionowane regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej Wałbrzycha art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, a co za tym idzie było to istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

W konsekwencji zasadnym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (punkt I sentencji wyroku).

O kosztach orzeczono w pkt II sentencji wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Złożyły się na nie koszty zastępstwa w kwocie 480 zł, których wysokość ustalono w oparciu o § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).