

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2025 r.

Przewodniczący	Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.)
	Sędzia WSA Tomasz Dziuk
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 września 2025r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Katowice
z dnia 26 kwietnia 2010 r. nr XLVII/1167/10
w przedmiocie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie

- 1) § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- 2) §1 ust. 1 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazów: 5) bonifikat określonych powyżej nie stosuje się przy sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach, o których mowa w § 12 pkt 7) i 8 Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Katowice na lata 2007- 2011, stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Miasta nr XII /208/07 z dnia 25.06.2007r. oraz z programów uchwalanych na lata następne;
- 3) § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- 4) § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- 5) § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA**

Ewa Bojarska

Orzeczenie jest prawomocne od dnia 27.10.2025r.

Starszy referendarz sądowy

[Signature]

UZASADNIENIE

Skargą z 30 maja 2025 r. Wojewoda Śląski (dalej: organ nadzoru; Wojewoda; skarżący) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/1167/10 Rady Miasta Katowice z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/725/08 tego organu z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r., Nr 12, poz. 347), w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. z 18 września 2024 r., Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.; dalej u.s.g);
- 2) § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie wyrazów: 5) bonifikat określonych powyżej nie stosuje się przy sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach, o których mowa w § 12 pkt 7) i 8) Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Katowice na lata 2007-2011, stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Miasta Katowice nr XII/208/07 z dnia 25 czerwca 2007r. oraz z programów uchwalanych na lata następne, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 68 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.; zwanej dalej u.g.n.);
- 3) § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 68 ust. 1b u.g.n.;
- 4) § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały; jako sprzecznej z art. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 37 ust. 4 u.g.n.;
- 5) § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały, jako sprzecznej z art. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. w zw. z art. 37 ust. 4 u.g.n.

Jednocześnie organ nadzoru zwrócił się o połączenie przedmiotowej sprawy wraz ze sprawą skargi na uchwałę Nr XXXIV/725/08 Rady Miasta Katowic z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony - do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia w oparciu o art. 111 p.p.s.a.

Uzasadniając wniesioną skargę Wojewoda wskazał, że przepisy zawarte w § 3 ust. 5 i § 3 ust. 6 pkt 5 Załącznika, w brzmieniu zmienionym zaskarżoną uchwałą, nie mieszczą się w zakresie zasad, które są normowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a u.s.g. Ponadto nie sposób uznać, aby miały one charakter generalny i abstrakcyjny. Zdaniem organu nadzoru przepisy te, które wyłączają możliwość sprzedaży oraz udzielenia bonifikaty, indywidualnie określonych lokali w innych uchwałach Rady Miasta, dotyczą już sfery wykonania uchwały przez Prezydenta Miasta.

Dalej podkreślono, że w treści § 3 ust. 6a Załącznika, w brzmieniu zmienionym mocą niniejszej uchwały, Rada postanowiła odstąpić od zasad udzielenia bonifikat – w indywidualnych przypadkach, w sytuacji, w której Rada podejmie odrębną uchwałę w tej materii. Co do zasady Rada przewidziała możliwość odstąpienia od uchwalonych przez siebie zasad, które stanowią akt prawa miejscowego, w indywidualnych sprawach, czym założyła możliwość działania z pominięciem zasad ustalonych ww. uchwałą. Wobec czego regulacja § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały istotnie narusza prawo.

Organ nadzoru zarzucił ponadto, że Rada w § 5 ust. 2 i 3a Załącznika, w brzmieniu nadanym mocą niniejszej uchwały, w sposób generalny wyraziła zgodę na odstąpienie od trybu przetargowego przy zawieraniu umów najmu, dzierżawy i użytkowania. Regulacja ta zdaniem skarżącego narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz art. 37 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązującej w dniu podjęcia uchwały, ponieważ kompetencje do odstąpienia od przetargowego trybu posiada wyłącznie rada i tylko w zakresie konkretnych przypadków, a nie jak w zaskarżonej uchwale, w sposób generalny. W konsekwencji stwierdził, że wprowadzenie przez Radę Miasta Katowice na mocy przedmiotowej uchwały generalnych przypadków stosowania bezprzetargowego trybu zawierania powyższych umów, stanowi istotne naruszenie prawa. Norma zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego.

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uchybienia w zaskarżonej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W takiej sytuacji konieczne jest

stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, nie zgadzając się ze stanowiskiem Wojewody, iż wprowadzone zaskarżoną uchwałą zmiany mają charakter generalny. Zdaniem organu podejmując uchwałę o takiej treści, w sposób konkretny i dokładny określono krąg podmiotów oraz od strony przedmiotowej krąg nieruchomości, do których odnosi się wprowadzony zapis. Trudno zatem przyjąć, aby w tym zakresie naruszono art. 18 ust. 9 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, równocześnie bez konkretnego wskazania na czym ta generalność polega. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 18 ust. 9 pkt. 9 lit. a u.s.g. rada decyduje o zasadach gospodarowania nieruchomościami gminnymi, brak jest zatem podstaw do uznania, iż kompetencje w zakresie ustalania indywidualnych przypadków dotyczących sprzedaży i udzielenia bonifikaty winny spoczywać po stronie organu wykonawczego gminy.

Dalej wyjaśniono, iż zmiany wprowadzone zaskarżoną uchwałą w § 5 ust. 6a Załącznika do uchwały, nie stanowią podstawy do odstąpienia przez Radę od zasad udzielania bonifikat indywidualnych przez odrębną uchwałę. Brzmienie tego przepisu należy interpretować łącznie z ust. 6, do którego odwołuje się w swojej treści. Tymczasem skarżący pomija to odwołanie co powoduje wadliwą interpretację. A zatem wyłącznie w innych przypadkach niż określone w ust.6, indywidualnych i uzasadnionych, Rada może podjąć decyzję o zastosowaniu indywidualnej wysokości bonifikaty. Jest to wyjątek od ogólnej zasady udzielania bonifikat określonej w ust. 6.

Zdaniem organu zarzut naruszenia § 5 ust. 2 i 3a Załącznika w brzmieniu nadanym zaskarżoną uchwałą, jest również chybiony. Wprowadzając te zapisy Rada uregulowała kwestie decyzyjności rady na odstąpienie od przetargowego trybu zawierania tych umów.

Chybione są również zarzuty dotyczące wyłączenia możliwości sprzedaży oraz udzielania bonifikat indywidualnie określonych w innych uchwałach Rady (§ 3 ust. 5,6 i § 5 ust. 2 i 3 w brzmieniu nadanym zaskarżoną uchwałą). Postanowienia te dotyczą innych programów wprowadzonych przez Radę, w których w sposób jednoznaczny określono zasady nabywania i udzielania bonifikat uzasadnionych przedmiotem regulowanym uchwałami dot. gospodarowania zasobami mieszkaniowymi Miasta

Katowice. Takie rozstrzygnięcie podyktowane jest koniecznością równego traktowania mieszkańców miasta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024, poz. 935), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika bowiem, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz tylko wskazuje się, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Nie stwierdza się również nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 u.s.g.).

Skargę w sprawie wywiódł Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 u.s.g, w stosunku do gminy. Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.).

Organ nadzoru w terminie określonym przez przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tym samym Wojewoda prawidłowo przyjął, jako podstawę skargi w niniejszej sprawie, przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. Organ nadzoru, realizując swoje kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest przy tym krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (por. postanowienie NSA z 23 czerwca 2005 r., II OSK 513/05, Legalis nr 609205). Wojewoda nie był również obowiązany do uprzedniego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do zaskarżonej uchwały (por. postanowienie NSA z 11 kwietnia 2006 r., I OSK 152/06; Legalis nr 83317).

Przedmiotem rozpoznania Sądu w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Katowice Nr LVII/1167/10 z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/725/08 tego organu z dnia 19 grudnia 2008 r. dotyczącej określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Jak już wspomniano zgodnie z treścią art. 91 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie akcentowana jest niezasadność stwierdzania nieważności całej uchwały organu gminy w sytuacji, gdy tylko część jej postanowień jest sprzeczna z prawem.

W niniejszej sprawie podstawę prawną ocenianej uchwały, jak już wskazano wcześniej, stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g., zgodnie z którym 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. Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady gminy stanowi wyjątek od zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., że to wójt gospodaruje mieniem komunalnym.

W orzecznictwie utrwalił się pogląd, rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ

wykonawczy. Natomiast zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie i uzupełnienie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2008r., II SA/Wr 139/08; wyrok WSA w Olsztynie z 17.02.2015r., II SA/OI 1354/14). Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącyymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w cyt. już wyżej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.).

Wspomniana ustawa o gospodarce nieruchomościami określa generalne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącyymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest zasada sprzedawania lub oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie przetargowym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych ustawą. Ustawa przewiduje również, że zawarcie umów o charakterze obligacyjnym, takich jak najem czy dzierżawa mienia należącego do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, na okres przekraczający 3 lata lub na czas nieokreślony wymaga uprzedniego przeprowadzenia przetargu. Odstąpienie od tego trybu uzależnione jest od wyrażenia zgody przez wojewodę, albo odpowiednią radę lub sejmik.

Z zasadą tą koresponduje art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., zgodnie z którym określone czynności uznawane są za przekraczające zakres zwykłego zarządu majątkiem gminy i jako takie wymagające uchwały rady gminy. Do czynności tych należy m.in. zawieranie umów najmu i dzierżawy nieruchomości na okres przekraczający 3 lata.

Przyznana radzie kompetencja nie oznacza jej nieograniczonej swobody, wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych (por. wyrok WSA w Olsztynie z 27.08.2019r. II SA/OI 500/19). Przepis art. 37 u.g.n. w ust. 1 jako zasadę przewiduje tryb przetargowy sprzedaży oraz oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gminy. Wprowadzenie procedury przetargowej przy zawieraniu określonego rodzaju umów dotyczących mienia komunalnego łączy się z koniecznością zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad tymi czynnościami.

Tym samym przyjęcie, że możliwe jest w drodze uchwały rady gminy odstąpienie

od przetargu na zawieranie kolejnych umów dzierżaw, najmu, użytkowania w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat lub na czas nieoznaczony, w sytuacji gdy umowa dotyczy tej samej nieruchomości i zawierana jest z tym samym najemcą, dzierżawcą czy użytkownikiem, jak również na zawieranie umów dzierżawy lub najmu na czas nieoznaczony w przypadku, gdy nieruchomość przeznaczona jest na potrzeby wspólnot mieszkaniowych, pod lokalizację ogródków czy pod lokalizację garaży- prowadzi do wyłączenia możliwości kontroli rady gminy nad zawieraniem umów o charakterze przekraczającym zwykły zarząd. Jeżeli nawet przyjmie się, że uprawnienie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oznacza uczestnictwo w zarządzaniu mieniem gminnym, przyjęcie wykładni, zgodnie z którą możliwe jest udzielenie generalnej zgody na wykonywanie czynności określonych w tym przepisie prowadzi do wyzbycia się tej kompetencji przez radę gminy. Stwierdzenie powyższego stanowi o rażącym naruszeniu prawa zapisu zawartego w § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 1 ust. 2 pkt 3 kontrolowanej uchwały.

Zatem w skardze prawidłowo wskazano, że wprowadzenie przez Radę Miasta Katowice na mocy przedmiotowej uchwały generalnych przypadków stosowania bezprzetargowego trybu oddawania w dzierżawę, najem czy użytkowanie nieruchomości stanowi istotne naruszenie prawa. Norma zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, upoważnia bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tego rodzaju umowy w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego.

Zgodzić się również należy ze stanowiskiem organu nadzoru, że także regulacja zawarta w § 3 ust. 5 i § 3 ust. 6 pkt 5 Załącznika, w brzmieniu zmienionym mocą niniejszej uchwały, nie mieści się w zakresie zasad, które są normowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a u.s.g. Nie można bowiem uznać, aby miały one charakter generalny i abstrakcyjny. Przepisy wyłączające możliwość sprzedaży oraz udzielenia bonifikaty, indywidualnie określonych lokali w innych uchwałach Rady Miasta, dotyczą już sfery wykonania uchwały przez Prezydenta Miasta. Zgodnie z art. 68 ust. 1b u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, 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. A zatem udzielenie bonifikaty może odbyć się wyłącznie w trybie określonym w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami i według zasad podjętych przez radę - w zakresie upoważnienia z art. 68 ust. 1b tej ustawy.

Sąd przychylił się również do argumentów organu nadzoru, że regulacja § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały również istotnie narusza prawo. Otóż zgodnie z treścią § 3 ust. 6a Załącznika, w brzmieniu zmienionym zaskarżoną uchwałą, zastosowanie w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach bonifikat w innej wysokości, niż określone w ust. 6, wymagać będzie zgody Rady Miasta w formie odrębnej uchwały. Rada przewidziała zatem możliwość odstąpienia od uchwalonych przez siebie zasad, które stanowią akt prawa miejscowego, w indywidualnych sprawach, czym założyła możliwość działania z pominięciem zasad ustalonych ww. uchwałą. Tymczasem podejmując uchwałę w przedmiocie zasad udzielenia bonifikat na mocy art. 68 ust. 1b u.s.g., Rada zobowiązana jest do określenia tych zasad, nie zaś do stanowienia przepisów, które dają arbitralną możliwość ich niestosowania.

Mając na uwadze wyżej opisane naruszenia prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonym zakresie.

Z uwagi na fakt, że uchwała weszła w życie stanowiąc akt prawa miejscowego, w wyroku nie zawarto orzeczenia o niewykonalności uchwały (art. 152 w zw. z art. 61 § 3 cyt. ustawy).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Ewa Bojarska