

ypł. 9-03-16r.

Kancelaria Radcy Prawnego
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki
ul. Grunwaldzka 22B lok. 1, 43-300 Bielsko-Biała
tel./fax 33 816 99 00, 33 816 99 01
NIP 648-100-21-21, REGON 272277469

Bielsko-Biała, dn. 8 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
ul. Rakowicka 10, 31-511 Kraków

za pośrednictwem

Rady Miasta Limanowa
ul. Jana Pawła II 9, 34-600 Limanowa

skarżący: Gmina Czchów

Urząd Miejski w Czchowie
ul. Rynek 12, 32-860 Czchów
reprezentowana przez radcę prawnego prof. dr. hab. Bogdana Dolnickiego
Kancelaria Radcy Prawnego ul. Grunwaldzka 22B lok. 1, 43-300 Bielsko-Biała

organ administracji publicznej: Rada Miasta Limanowa

ul. Jana Pawła II 9, 34-600 Limanowa

SKARGA

na uchwałę Rady Miasta Limanowa nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie realizacji zadania dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczności romskiej z terenu Miasta Limanowa

W imieniu Gminy Czchów (pełnomocnictwo w załączeniu), na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 oraz art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 poz. 270 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.; dalej „u.s.g.”), wnoszę skargę na uchwałę Rady Miasta Limanowa nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie realizacji zadania dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczności romskiej z terenu Miasta Limanowa, zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej uchwale zarzucam naruszenie:

- art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. poprzez podjęcie przez Radę Miasta Limanowa zaskarżonej uchwały w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości bez wskazania, których nieruchomości ta zgoda dotyczy;

- art. 2 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.; dalej „ustawa o ochronie praw lokatorów”) poprzez nabycie na podstawie zaskarżonej uchwały do gminnego zasobu mieszkaniowego nieruchomości położonej w innej gminie.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miasta Limanowa nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie realizacji zadania dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczności romskiej z terenu Miasta Limanowa w całości;
- zasądzenie od organu administracji publicznej na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Limanowa w dniu 30 lipca 2015 roku podjęła uchwałę nr XIII.100.2015 w sprawie realizacji zadania dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczności romskiej z terenu Miasta Limanowa. Na podstawie tej uchwały w dniu 30 listopada 2015 r. zawarto umowę sprzedaży (akt notarialny sporządzony przez notariusza Tomasza Liszkę w Limanowej, Rep. A nr 5162/2015), na mocy której Miasto Limanowa nabyło własność nieruchomości położonej w Gminie Czchów, czyli nie tylko na terenie innej gminy, ale również w odległości ponad 40 km od samego Miasta Limanowa.

dowód: - akt notarialny z dnia 30 listopada 2015 r., Rep. A nr 5162/2015

Niewątpliwie uchwałę nr XIII.100.2015 Rady Miasta Limanowa z dnia 30 lipca 2015 roku w sprawie realizacji zadania dotyczącego poprawy warunków mieszkaniowych społeczności romskiej z terenu Miasta Limanowa należy traktować jako uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie czynności nabycia nieruchomości przez wójta (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *in fine* u.s.g.). Mimo, że w tekście uchwały udzielono „upoważnienia” (nie „zgody”) na nabycie „nieruchomości zabudowanych”, a więc nieruchomości w liczbie mnogiej to uchwała nie określa zasad nabywania nieruchomości, a więc nie można jej traktować jako uchwały w sprawie określenia zasad nabywania (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *in principio* u.s.g.). Poza tym, gdyby uchwała nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 roku miała określać zasady nabywania nieruchomości musiałaby być traktowana jako akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, niemogący wejść w życie z dniem podjęcia (§ 4 uchwały). **Jeżeli zaś zaskarżona uchwała z dnia 30 lipca 2015 r. jest uchwałą w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości (art. 18 ust. 2**

pkt 9 lit. a *in fine* u.s.g.) to powinna wskazywać nabycie jakich konkretnie nieruchomości objęto tą zgodą. Zgoda wyrażona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *in fine* u.s.g. jest bowiem zgodą na dokonanie określonej czynności – nie może to być zgoda o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, gdyż wtedy nie jest to zgoda na dokonanie określonej czynności, czego wymaga wskazany przepis.

Stanowisko, zgodnie z którym zgoda udzielana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. powinna określać nieruchomość czy nieruchomości objęte daną czynnością nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądowym. Podkreśla się bowiem, iż przedmiotowa zgoda nie może wskazywać m.in. ceny nabycia, gdyż ustalenia w tym zakresie należą do kompetencji organu wykonawczego gminy. Jednakże zgoda ta jest zgodą na dokonanie określonej czynności prawnej, a więc mającej za przedmiot określoną nieruchomość, co oznacza, iż nie może to być zgoda niezindywidualizowana. Rozważania w tym zakresie prowadził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2007 r. (II SA/Wr 35/07, [http:// http://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)), przyjmując ostatecznie, iż **przedmiotem zgody udzielanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. jest zgoda na dokonanie określonej czynności prawnej w stosunku do określonej nieruchomości** (por. również wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2007r., sygn. akt II SA/Wr 468/06; [http:// http://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1161/09; [http:// http://orzeczenia.nsa.gov.pl/](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/)) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „(...) z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy (u.s.g. – przyp. B.D.) jednoznacznie wynika, iż gospodarowanie mieniem gminnym należy do kompetencji wójta. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *in fine* ustawy wprowadza ograniczenie polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu w przypadku, gdy nie zostały określone zasady gospodarowania mieniem gminy. Wobec tego w przypadku, kiedy brak jest uchwały rady gminy w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminy organ ten jest uprawniony do wyrażenia zgody na zakup określonej nieruchomości. Oznacza to, że uchwała rady gminy winna ograniczać się jedynie do tego, czy rada wyraża zgodę na zakup oznaczonej nieruchomości. Uchwała taka powinna zawierać treści aprobowane, a nie imperatywne. Tym samym rada gminy nie jest uprawniona do określenia ceny nieruchomości, która ma stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej. Zawarcie umowy kupna nieruchomości należy do kompetencji wójta gminy i cena jest ustalana w procesie negocjacji prowadzonych przez podmioty uprawnione do reprezentowania stron kontraktu” .

W wyroku z 27 marca 2013 r. (I OSK 2614/12; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Wylączna kompetencja rady gminy, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a powołanej ustawy obejmuje zatem między innymi wszelkie sytuacje wydzierżawiania lub najmu pomieszczeń na okres dłuższy niż trzy lata, które to pomieszczenie stanowią albo odrębną nieruchomość, albo część składową nieruchomości budynku będącego odrębną nieruchomością, albo część składową gruntu zabudowanego budynkiem niebędącym odrębną nieruchomością, w którym nie wydzielono samodzielnych lokali uznawanych za odrębną nieruchomości. Każdocześnie są zatem nieruchomością gruntową albo jej częścią. O ile rada gminy nie określiła w drodze uchwały zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, to do czasu określenia zasad wójt (burmistrz, prezydent) może dokonywać powyższych czynności z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym wyłącznie za zgodą rady gminy. Taka zgoda dotyczy określonej albo określonych nieruchomości gruntowych, jednakże bez możliwości kształtowania uchwałą materii określonych w ustawach i bez uszczegółowiania postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, a także bez wskazania konkretnych adresatów czynności prawnej. Taka uchwała stanowi bowiem zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (nabycie, zbycie i obciążenie nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata), nie zaś akt kształtujący konkretną czynność prawną”.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 maja 2015 r. (sygn. akt IV SA/Po 1324/14; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>) przyjęto, iż wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości ma dotyczyć konkretnej nieruchomości. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że „(...) Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a in fine ustawy wprowadza ograniczenie polegające na konieczności uzyskania zgody rady gminy do dokonania czynności w sprawie majątkowej gminy, przekraczającej zakres zwykłego zarządu w przypadku, gdy nie zostały określone zasady gospodarowania mieniem gminy. Wobec tego w przypadku, kiedy brak jest uchwały rady gminy w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminy organ ten jest uprawniony do wyrażenia zgody na zakup określonej nieruchomości. Oznacza to, że uchwała rady gminy winna ograniczać się jedynie do tego, czy rada wyraża zgodę na zakup oznaczonej nieruchomości. Uchwała taka powinna zawierać treści aprobowane (...).”

Nieracjonalność stanowiska, zgodnie z którym zgoda udzielana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. mogłaby być zgodą generalną najbardziej widoczna jest na przykładzie wyrażania zgody na zbycie nieruchomości gminnej. Zgoda o charakterze generalnym sprowadzałaby się bowiem do wyrażania przez radę zgody na zbycie przez wójta jakiegokolwiek nieruchomości gminnej, co prowadziłoby w efekcie do tego, że to wójt

decydowałbym o tym, którą nieruchomość zbyć – mógłby zbyć którąkolwiek nieruchomość stanowiącą własność gminy. Niewątpliwie nie taki był zamiar ustawodawcy. Skoro zaś zgoda na zbycie nieruchomości gminnej powinna wskazywać nieruchomość będącą przedmiotem czynności prawnej, to analogicznie należy traktować przypadek nabycia nieruchomości do zasobu gminy, albowiem w świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. nie ma podstaw do tego, aby te przypadki oceniać odmiennie i różnicować.

Tymczasem w § 1 uchwały nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 roku Rada Miasta Limanowa upoważniła Burmistrza do nabycia nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi bez dookreślenia o jakie konkretnie nieruchomości chodzi – nie wskazano nieruchomości, których nabycie jest objęte zgodą Rady. W świetle powyższych rozważań taka treść uchwały nie może zostać uznana za zgodną z prawem – rada może wyrazić tylko zgodę na konkretną czynność, a więc na nabycie skonkretyzowanej nieruchomości. Tym samym zaskarżoną uchwałę należy uznać za wadliwą i niedającą podstawy do nabycia nieruchomości na rzecz gminy.

Brak wskazania nieruchomości, której nabycie objęto zgodą doprowadził w efekcie do nabycia przez Miasto Limanowa nieruchomości położonej na obszarze innej gminy – Gminy Czków. Gdyby zgodą objęto konkretną nieruchomość zapewne nie doszłoby do takiej sytuacji, albowiem nabycie nieruchomości miało nastąpić „(...) dla potrzeb zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych mieszkańcom Limanowej (...)” (§ 1 uchwały nr XIII.100.2015).

Jeżeli nabycie nieruchomości miało na celu zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych mieszkańcom Limanowej, to niewątpliwie na podstawie przedmiotowej zgody nie mogło nastąpić nabycie nieruchomości położonej na terenie innej gminy.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z powyższego wynika, że gminę (w sensie wspólnoty samorządowej) tworzą jej mieszkańcy, tzn. osoby zamieszkujące na określonym terytorium danej gminy.

Z kolei art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów przewiduje, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przy tym np. lokale zamienne z definicji

muszą znajdować się w tej samej miejscowości w której jest położony lokal dotychczasowy (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów).

W celu realizacji tych zadań, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Mieszkaniowy zasób gminy - rozumiany jest w ustawie o ochronie praw lokatorów jako lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10).

Przedstawiona funkcja zasobu mieszkaniowego gminy, w połączeniu z definicją gminy, zawartą w ustawie samorządowej, determinuje miejsce jego położenia. Celem zapewnienia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, lokale mieszkalne muszą znajdować się tej gminie, a nie poza nią, tym bardziej w znacznej odległości, gdzie korzystający z lokali komunalnych byłiby zmuszeni opuścić miejscowość dotychczasowego zamieszkania, pracy lub nauki i przenieść swoje centrum życiowe do nowego miejsca. Ustawodawca określił wprost, że wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy lokale zamiennie muszą być położone w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, czyli na terenie gminy, w której zamieszkuje korzystający z niego mieszkaniec i do której należy mieszkaniowy zasób. Takie samo umiejscowienie - na terenie danej gminy wskazano również, co prawda pośrednio, w odniesieniu do wchodzących w skład gminnego zasobu lokali socjalnych; wniosek taki można wyprowadzić m.in. z art. 14 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Nie mniej istotnym pozostaje fakt, iż mieszkaniowy zasób gminy tworzony jest w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców danej gminy. Tymczasem w razie dopuszczenia możliwości tworzenia zasobu gminy w postaci lokali zamiennych czy socjalnych w innej gminie powstaje nienaturalna sytuacja, w której osoby przeprowadzające się do nowych mieszkań poza swoją macierzystą gminą w istocie przestają być członkami wspólnoty samorządowej tej gminy, a zamieszkując na terenie nowej gminy wchodzi w skład tutejszej wspólnoty. Jednakże pomimo, że zmieniający miejsce zamieszkania nie są już członkami ani mieszkańcami wspólnoty gminnej dotychczasowego zamieszkania, w dalszym ciągu mieliby korzystać z zasobu mieszkaniowego gminy, w której poprzednio zamieszkiwali, do czego przecież uprawnieni są wyłącznie mieszkańcy Gminy Miasta Limanowa.

Powyższe argumenty wykluczają możliwość tworzenia zasobu mieszkaniowego gminy w postaci lokali zastępczych i socjalnych poza terytorium określonej gminy. Z drugiej

strony żaden przepis nie zezwala wprost na tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy poza jej terytorium, co w kontekście podstawowej zasady, obowiązującej organy administracji publicznej, iż dozwolone jest tylko to, co wyraźnie przewiduje prawo, nakazuje przyjęcie niedopuszczalności takiego rozwiązania a zarazem powoduje, że uchwała pozbawiona jest podstawy prawnej.

Ponadto, poza uwagami natury ogólnej, za brakiem możliwości tworzenia mieszkaniowego zasobu gminy na terenie innej gminy przemawiają również następujące argumenty. Zgodnie z przytoczoną już wcześniej definicją przez mieszkaniowy zasób gminy rozumie się lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów). Oznacza to, że m.in. lokale stanowiące własność gminy tworzą mieszkaniowy zasób gminy. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Uchwała rady gminy ustanawiająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ma charakter prawa miejscowego (przykładowo w wyroku z dnia 22 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/OI 654/06, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przyjął: „(...) Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia niniejszej sprawy wskazać należy, iż prawidłowo Wojewoda zakwalifikował skarżoną uchwałę zmieniającą jako akt prawa miejscowego. Rzeczona uchwała zmieniała bowiem wcześniejszą uchwałę z dnia "[...]" Nr "[...]", określając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w P., podjętą na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.). Nie ulega wątpliwości, że uchwała w tym przedmiocie jest aktem prawa miejscowego, bowiem zawiera normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), a nadto wydana została przez ustawowo wskazany organ administracji. Skoro uchwała ustalająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w P. jest aktem normatywnym należącym do prawa miejscowego, to taki sam charakter prawny posiada uchwała zmieniająca te zasady. Fakt, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy są podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych i w ich granicach kwalifikuje je właśnie jako akty prawa miejscowego, w rozumieniu art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483)). Zgodnie z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. **akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły**. Również art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż **gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy**.

Jeżeli zatem lokale stanowiące własność gminy tworzą mieszkaniowy zasób gminy (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów), a zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów) stanowią prawo miejscowe, a więc mogą obowiązywać tylko na terenie gminy, która te zasady stanowi, - oznacza to, że **lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być położone tylko na terenie danej gminy**. Gdyby dopuścić możliwość nabycia do mieszkaniowego zasobu danej gminy lokali położonych na terenie innej gminy, to nie byłoby możliwości uchwalenia dla tych lokali zasad wynajmowania, gdyż akt prawa miejscowego, z uwagi na to, że obowiązuje na terenie danej gminy, nie mógłby znaleźć zastosowania do lokalu położonego na terenie innej gminy. Oznacza to, iż przepisy prawa nie dopuszczają możliwości nabywania do gminnego zasobu mieszkaniowego lokali położonych na terenie innej gminy - w stosunku do takich lokali nie można by ustalić zasad ich wynajmowania, a do tego gminę obowiązuje art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Analogiczny wniosek płynie z zestawienia treści art. 4 ust. 1 oraz 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, co sygnalizowano już powyżej. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi bowiem, iż *„Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”*, drugi zaś, że *„W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy”*. Oznacza to, że mieszkaniowy zasób gminy służy do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Wspólnotę samorządową tworzą zaś mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 u.s.g.). Nie może zatem być mowy o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty w sytuacji, gdy działania w tym zakresie prowadzą w efekcie do wyeliminowania mieszkańców z danej wspólnoty. Tak zaś by się działo gdyby mieszkaniowy zasób gminy tworzyły lokale położone w innej gminie albowiem mieszkańcy korzystający z tych lokali tworzyliby już inną wspólnotę samorządową (zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g.). W takiej sytuacji nie może być zaś mowy o tym, że mamy do czynienia z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych danej wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 w zw. z 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Zaskarżona uchwała nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 r. została podjęta w celu zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych, a zatem niewątpliwie dotyczyła nabycia nieruchomości do mieszkaniowego zasobu gminy – wniosek z art. 4 ust. 1 w zw. z 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i treści samej uchwały (nabycie nieruchomości dla zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych, co jest zbieżne z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Ponadto miała za przedmiot nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, a więc lokale, które zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Nabycie zgodnie z treścią uchwały miało nastąpić do zasobu Miasta Limanowa, a więc dla potrzeb mieszkaniowych tej wspólnoty samorządowej. Oznacza to, iż na podstawie zaskarżonej uchwały do mieszkaniowego zasobu gminy można było nabyć tylko nieruchomość położoną na terenie Miasta Limanowa. Nabycie lokalu znajdującego się na terenie innej gminy nie służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych Miasta Limanowa jako wspólnoty samorządowej, albowiem mieszkańcy tych lokali będą stanowić inną wspólnotę samorządową.

W kontekście powyższego należy ponadto zwrócić uwagę na zasadnicze wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych nabycia dla realizacji zadań własnych gminy nieruchomości położonej na terenie innej gminy, ze względu na przeznaczanie środków Gminy Miasta Limanowa na zaspokajanie potrzeb mieszkańców innej gminy (taki wniosek płynie z art. 1 ust. 1 u.s.g. w związku z tym, iż zasiedlenie nabytej nieruchomości w innej gminy powoduje zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych innej gminy, gdyż mieszkańcy tej nieruchomości będą stanowić część innej wspólnoty samorządowej).

Rozwiązanie przyjęte przez Burmistrza Miasta Limanowa sprzeciwia się również zasadom, zawartym w „Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”. W dokumencie tym jasno określone zostały wymagania dla realizowanych przedsięwzięć. Na str. 51 dokumentu wskazano na konieczność wzajemnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz lokalnych organizacji pozarządowych w tym szczególnie romskich bez względu na to, kto jest inicjatorem tego przedsięwzięcia. W wyjaśnieniu zawartym na wskazanej stronie zawarto dodatkowo stwierdzenie o potrzebie tworzenia partnerstwa w drodze umowy pomiędzy co najmniej dwoma uczestnikami i wykonawcami programu lokalnego, w celu zrealizowania przygotowanej wspólnie strategii

projektu. Wniosek o dotacje złożony przez Miasto Limanowa nie zawiera żadnej informacji o planowaniu działań wykraczających poza obszar Gminy Limanowa, co wydaje się logiczne ze względu na wymagania jakie stawia program w przypadku działania na obszarze innej jednostki samorządu terytorialnego. Warto również zasygnalizować, że na podstawie pierwotnego brzmienia zapisów wniosku o dofinansowanie (remont budynków użytkowanych do tej pory przez mieszkańców romskich na terenie Miasta Limanowa oraz docelowa budowa nowych), poprzez kolejno wprowadzane aneksy doszło do zakupu nieruchomości na terenie innej gminy, bez spełnienia obowiązków wynikających z „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”.

Należy również nadmienić, że w zaskarżonej uchwale Rady Miasta Limanowa powołano nieprawidłową, a konkretnie częściowo nieistniejącą podstawę prawną w postaci art. 47 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 47 tej ustawy nie zawiera ustępu 4 oraz dotyczy zupełnie innej materii, niż stanowiąca przedmiot kwestionowanej uchwały. Również później wskazany przez Radę Miasta Limanowa art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy materii odmiennej od tej, która jest przedmiotem uchwały nr XIII.100.2015 z dnia 30 lipca 2015 r.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 25 października 2007 r. (II SA/Ke 510/07; ONSAiWSA 2010, nr 6, poz. 120; analogicznie także w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2014 r., IV SA/Po 839/13 oraz z 27 czerwca 2013 r., IV SA/Po 254/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wyrażono stanowisko, zgodnie z którym uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na sprzedaż (analogicznie nabycie) nieruchomości jest sprawą z zakresu administracji publicznej i może zostać zaskarżona do sądu na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Upoważnienie do podejmowania takich uchwał wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wdzierżawiania 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. Nie ulega wątpliwości, że działalność gmin w odniesieniu do mienia komunalnego nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status gmin

i mienia komunalnego działalność ta opiera się także na przepisach prawa samorządowego. Z tego względu, działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej – mimo, że zmierzają do wywołania w przyszłości określonych skutków cywilnoprawnych – jeżeli działaniom tym nadawana jest forma charakterystyczna dla aktów administracyjnych.

Jak z powyższego wynika, akt organu z zakresu administracji publicznej może pozostawać w związku ze sprawą cywilną i nie wyklucza to administracyjnego charakteru sprawy. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lipca 2009 r. (I OPS 1/09; ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 85) stwierdzono, że „*unormowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...), w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w Kodeksie cywilnym. Wynika to stąd, że działalność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do mienia stanowiącego ich własność nie opiera się wyłącznie na przepisach prawa cywilnego, ale ze względu na publicznoprawny status Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługującego im mienia, obrót ten regulowany jest także przepisami prawa publicznego. Publicznoprawny charakter tych podmiotów oraz przeznaczenie mienia, którym dysponują na zaspokojenie potrzeb wspólnoty stanowi uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w zakresie swobody dysponowania mieniem i swobody zawierania umów oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*”.

Mając na uwadze powyższe Gmina Czchów posiada legitymację czynną w niniejszym postępowaniu. Jej interes prawny został naruszony poprzez wykonanie zaskarżonej uchwały, tj. poprzez nabycie na jej podstawie aktem notarialnym z dnia 30 listopada 2015 r., Rep. A nr 5162/2015 nieruchomości w Gminie Czchów. Nieruchomość ta ma służyć zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych mieszkańcom Limanowej należących do romskiej grupy etnicznej. Tym samym Miasto Limanowa realizuje zadania własne na terenie Gminy Czchów, co niewątpliwie narusza interes prawny tej ostatniej. Jednocześnie Miasto Limanowa tworzy mieszkaniowy zasób gminy na terenie innej gminy co jest niezgodne z prawem i również narusza interes prawny Gminy Czchów, gdyż na jej terenie może istnieć wyłącznie jej własny mieszkaniowy zasób gminy.

Poza tym prawidłowo sformułowana uchwała powinna wskazywać konkretną nieruchomość na nabycie której rada wyraża zgodę. Gdyby zaskarżona uchwała taką treść posiadała i wskazywała nabywaną nieruchomość w Gminie Czchów, interes prawny Gminy Czchów wynikałby z niej bezpośrednio. Natomiast w ocenie Gminy Czchów, to iż w

uchwale nie wskazano nabywanej nieruchomości, ale na jej podstawie nabyto nieruchomość w Gminie Czchów przesądza o istnieniu interesu prawnego po jej stronie - uchwała prowadzi bezpośrednio do wskazanych powyżej skutków na terenie Gminy Czchów. Przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby, że uchwała Rady Miasta Limanowa z 30 lipca 2015 r. nie może być przez kogokolwiek zaskarżona z uwagi na brak interesu prawnego i dokonane przez Miasto Limanowa czynności wymykałyby się spod jakiegokolwiek kontroli osób trzecich.

Jednocześnie brak wskazania w zaskarżonej uchwale nieruchomości, której nabycie objęte jest zgodą Rady Miasta Limanowa powinien być uznany za zabieg zmierzający do obejścia prawa i zablokowania drogi sądowej, na co nie powinno być zgody w demokratycznym państwie prawa. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której Rada Miasta Limanowa wyraża zgodę na nabycie nieoznaczonej nieruchomości, co utrudnia wykazanie naruszenia interesu określonych i zainteresowanych podmiotów (tutaj Gmina Czchów), a następnie organ wykonawczy tej gminy na podstawie generalnego upoważnienia zawartego w tej uchwale dokonuje czynności prawnej w zainteresowanej gminie (Gmina Czchów). Brak wskazania zatem nieruchomości w uchwale o wyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości służyłby jedynie zablokowaniu ewentualnej drogi sądowej do zakwestionowania przedmiotowej uchwały, na co nie powinno być akceptacji.

Pismem z dnia 7 stycznia 2016 r. Gmina Czchów wystąpiła do Rady Miasta Limanowa z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (data wpływu do Biura Rady Miasta Limanowa - 11 stycznia 2016 r.). Uchwała z dnia 5 lutego 2016 r. Rada Miasta Limanowa uznała powyższe wezwanie za nieuzasadnione. Odpowiedź na wezwanie doręczono Gminie Czchów w dniu 9 lutego 2016 r.

dowód: - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z 7 stycznia 2016 r.

- odpowiedź na wezwanie z dnia 9 lutego 2016 r. z pismem przewodnim z dnia 8 lutego 2016 r. oraz uchwałą z dnia 5 lutego 2016 r.

W załączeniu:

- pełnomocnictwo; ✓
- dowód uiszczenia wpisu od skargi (300 zł); ✓
- odpis skargi; ✓
- dowody wnioskowane wyżej. ✓


Radca Prawny
Kt 11/17
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki