



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 26 października 2009 r.

NK.II.0911-19/481/09

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLI/226/09 Rady Gminy Marciszów z dnia 24 września 2009 r. w sprawie: zasad zbywania w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

### Uzasadnienie

Rada Gminy Marciszów podjęła na sesji w dniu 24 września 2009 r. uchwałę nr XLI/226/09 w sprawie: zasad zbywania w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 1 października 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLI/226/09 Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449).

Rada Gminy Marciszów mocą uchwały nr XLI/226/09 określiła dla wspólnoty samorządowej Gminy Marciszów zasady zbywania w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów.

Uchwała Rady Gminy ustanowiła dla wspólnoty samorządowej prawa do ubiegania się o bezprzetargowe nabywanie lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów oraz prawo uzyskania bonifikaty od ceny zbywanych nieruchomości. Uchwała ustanawiająca zasady zbywania w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych stanowiących własność Gminy Marciszów jest aktem prawnym zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać m.in. każdy zainteresowany nabyciem nieruchomości stanowiącej własność Gminy Marciszów (z nieoznaczonego kręgu adresatów). Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Tymczasem w § 8 uchwały nr XLI/226/09 Rada Gminy Marciszów postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu poprzez rozplakatowanie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy.”. Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż:

„Art. 4. 1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.(...).

Zgodnie zaś z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
  - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
  - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwałę budżetową województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) <sup>(1)</sup> rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Rady Gminy Marciszów nr XLI/226/09 nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Z woli Rady uchwała weszła w życie w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla tego typu aktów administracyjnych. Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły, wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, skutkować będzie zawsze nieważnością całej uchwały (podobnie NSA w wyroku z 14 października 1999 r., nr sygn. II SA/Wr 1113/98, opubl. w OSS z 2001/1/16). Samo stwierdzenie nieważności § 8 uchwały pozostawiłoby w obrocie prawnym akt prawa miejscowego nieobowiązujący i nadal naruszający prawo, bo nieogłoszony w dzienniku urzędowym.

Nadto Organ Nadzoru uznał za konieczne wskazanie innych naruszeń prawa. W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy udzieliła bonifikaty od ceny lokalu, podkreślić jednak należy, że bonifikata jest stosowana do ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy. Odnosnie § 2 ust. 3 uchwały wskazać należy, że przywołana tu norma art. 68 ust. 1 (pkt 1–3) ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób wybiórczy została zastosowana w kontekście art. 68 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z art. 68 ust. 1 tej ustawy właściwy organ (tu: Wójt) może udzielić, za zgodą rady (tu: Rady Gminy Marciszów) bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 w przypadkach enumeratywnie wskazanych w ust. 2 przez Ustawodawcę. Zatem wyłączną kompetencją rady gminy jest jedynie zgoda na udzielenie bonifikaty. Odnosnie przesłanek z art. 68 ust. 2 tej ustawy rada gminy wyraża zgodę na udzielenie bonifikaty w indywidualnych już uchwałach. Podobnie określenie w uchwale, że postanowienie § 2 ust. 3 nie dotyczy zbycia na rzecz osoby bliskiej jest po pierwsze częściowym przytoczeniem ust. 2a art. 68 tej ustawy, co ponownie stanowi wybiórcze stosowanie powszechnie obowiązującej normy prawnej, a po drugie zapis ten zmienia intencję Ustawodawcy. Postanowienie Rady Gminy Marciszów, cyt. „Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej” nie zawsze będzie miało zastosowanie w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 68 ust. 2b tej ustawy: „Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed

upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.”. Wybiórcze stosowanie przepisów powszechnie obowiązującego prawa uznać należy za działanie niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa.

Akty prawa miejscowego muszą być stanowione w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego tak by dochować konstytucyjnej zasady działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa i w jego granicach (art. 7). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

W § 4 uchwały uzależniono złożenie wniosku od opłaty za dokumentację, określono, że opłata ta będzie zaliczona na poczet ceny lokalu, że opłata nie podlega zwrotowi w przypadku niedojścia do zawarcia umowy sprzedaży z winy wnioskodawcy oraz, że koszty czynności związanych z przygotowaniem dokumentacji, koszty sporządzenia umowy notarialnej oraz założenia księgi wieczystej ponosi nabywca.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych.

Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji, kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym **wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym**. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m.in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych (art. 30 ustawy). Z kolei przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: *„Do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym”*. Zgodnie z art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do treści art. 25 ust. 1 tej ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Organ ten, w toku wykonywania swoich czynności zawarł umowę sprzedaży nieruchomości, a zakwestionowane elementy § 4 uchwały mogą wyłącznie stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej, brak jest upoważnienia dla rady gminy do określania ich w akcie prawa miejscowego. Wskazać należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Wr 139/08, publ. Dz. Urz. Dolno 2008/280/3057), w którym orzeczono, że: *„Obciążenie nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, założenia księgi wieczystej, wycena nieruchomości, podział i inne), określenie obowiązków nabywcy nieruchomości utrzymania obiektu w należytym stanie oraz obowiązku wpłacenia zaliczki przed nabyciem nieruchomości, należą do postanowień (i to postanowień przedmiotowo nieistotnych), które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości. Nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami.”*

Na tle przytoczonych wyżej przepisów nie może budzić wątpliwości, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących tych nieruchomości należy do wójta. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, cyt.: *„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 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.”* stanowi wyjątek od tej zasady i jako taki powinien być interpretowany ściśle. Organ stanowiący gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Jak orzekł Wojewódzki Sąd administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03 (Lex nr 16073): *„art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 te same ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”*

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*RAFAŁ JURKOWLANIEC*