

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

### WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-S.4131.23.2011.HL

z dnia 18 października 2011 r.

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153 poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675 i Nr 40, poz. 230 oraz z 2011r. Nr 117, poz. 670, Nr 134, poz. 777 i Nr 21, poz. 113) stwierdzam nieważność uchwały nr XI/46/2011 Rady Gminy Miastków Kościelny z dnia 7 września 2011r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy oraz wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 września 2011r. Rada Gminy Miastków Kościelny podjęła uchwałę w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych stanowiących własność gminy oraz wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 19 września 2011r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 11, art. 13 ust. 1, art. 25, art. 37 ust. 3, art. 68 ust. 1, art. 70 ust. 4, art. 73 ust. 3 i 4, art. 76 ust. 1, art. 98a ust. 1 i art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie ma żadnego istotnego znaczenia jako przepis stanowiący podstawę prawną. W art. 18 ust. 2 pkt 1-14a ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wymienił sprawy należące do wyłącznej właściwości rady gminy, zaś w pkt 15 niejako poinformował, że jeżeli w innej ustawie stanowienie w określonej sprawie zostało zastrzeżone do kompetencji rady gminy, to sprawa ta należy do wyłącznej właściwości rady gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 1-14a ustawy o samorządzie gminnym. Także wskazane w podstawie prawnej uchwały przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mają istotnego znaczenia dla oceny jej zgodności z prawem.

Przepisem istotnym dla oceny zgodności z prawem uchwały jest przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym, dającym radzie podstawę dla określenia 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.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż uchwała określając zasady gospodarowania nieruchomościami i podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym stanowi akt prawa miejscowego, czyli jest aktem normatywnym (por. wyrok NSA z dnia z dnia 7 grudnia 2009r. sygn. I OSK 732/09 - LEX nr 595500, w którego tezie Sąd stwierdził, że uchwałę odnoszącą się do zasad sprzedaży lokali użytkowych w budynkach komunalnych należy zaliczyć do uchwał, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a u.s.g., a szerzej do uchwał wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.).

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010r. Nr 17, poz. 95) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, są obowiązkowo ogłaszane w dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1) i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1). Rzeczona uchwała w myśl § 7 wchodzi w życie z dniem podjęcia. Już zatem ustalenie wejścia w życie uchwały w sposób naruszający przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi naruszenie prawa nakazujące stwierdzenie nieważności uchwały (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 09.09.2009r. sygn. II SA/Bd 585/09 - LEX nr 569858 – w którym stwierdzono, że brak skierowania uchwały do ogłoszenia w dzienniku urzędowym stanowi naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będące samoistną podstawą do stwierdzenia nieważności tej uchwały).

Poza wyżej wykazaniem naruszeniem prawa przedmiotowa uchwała w swej treści zawiera także inne naruszenia przepisów ustaw. I tak:

- 1) ustalenie w § 1 ust. 2 pkt 4 w tzw. słowniku definicji nieruchomości istotnie różni się od definicji nieruchomości wynikającej z art. 46 § 1 Kodeksu Cywilnego i w istocie jest powtórzeniem definicji nieruchomości gruntowej ustalonej w art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 2) upoważnienie dla wójta, zawarte w § 1 ust. 3, o treści „Wójt dokonuje wyboru formy prawnej oraz ustala treść umowy lub decyzji dotyczącej obrotu nieruchomościami ...” jest niezrozumiałe. O formie prawnej umowy dotyczącej zbycia, nabycia nieruchomości lub oddania w użytkowanie wieczyste rozstrzygają przepisy Kodeksu Cywilnego (art. 158) i pod rygorem nieważności musi być to forma aktu notarialnego;
- 3) bardzo poważne wątpliwości budzą regulacje zawarte w § 1 ust. 3 pkt 3-7. W uchwale bowiem nie określono w sposób nie budzący wątpliwości czy czynności wskazanych w tych przepisach Wójt może dokonywać bez zgody Rady czy za zgodą. Co prawda treść ust. 4 § 1 może wskazywać, że skoro zgody Rady wymagają czynności wymienione w tym ustępie, to a contrario czynności wymienione w ust. 3 § 1 takiej zgody nie wymagają. Zasada poprawnej legislacji wynika z przepisu art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem także przepisy prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób jasny nie budzący wątpliwości (zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995r. sygn. SA/Gd 2949/94 - OwSS 1996/3/91 – w którym Sąd stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego);
- 4) należy także zauważyć, iż Rada w przepisach § 1 ust. 3 pkt 4 i pkt 8 reguluje sprawę użyczenia nieruchomości. Z treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym nie wynika by obejmował on użyczenie nieruchomości (zob. wyrok WSA w Olsztynie z 07.10.2010r. sygn. II SA/OI 609/10 - LEX nr 707454 – w tezie, którego stwierdzono, że ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a u.s.g. nie upoważnił rady gminy do stanowienia zasad użyczenia nieruchomości w zasadach gospodarowania tymi nieruchomościami);
- 5) także regulację zawartą § 1 ust. 3 pkt 9 uchwały jest niezgodna z prawem. Wszystkie bowiem sprawy związane z oddawaniem nieruchomości w trwałą zarząd, uregulowane są w przepisach Działu II Rozdziału V ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 6) nakazanie w § 1 ust. 5 uchwały zachowania szczególnej staranności w gospodarowaniu mieniem gminy jest modyfikacją przepisu art. 50 ustawy o samorządzie gminnym;
- 7) ustalenie w § 2 ust. 2 uchwały, że podstawą nabycia nieruchomości jest protokół rokowań stanowi regulację oczywiście niezgodną z przepisami Kodeksu Cywilnego. Podstawą nabycia nieruchomości jest umowa, czyli oświadczenie woli stron umowy;
- 8) regulacja zawarta w § 3 i § 4 uchwały jest modyfikacją przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37).

Modyfikacje czy powtórzenia regulacji ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 14 października 1999r. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17, wyrok NSA w Warszawie z 16.03.2001r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377). Z orzeczeń tych wynika, iż regulowanie jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, jak i ich modyfikacja uznane zostało za istotne naruszenie prawa, bo może to prowadzić m.in. do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Jeżeli uwzględni się wykazane wyżej istotne naruszenia prawa, to stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy uznać za uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*