

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Nr P.II.0911/15/09

z dnia 28 sierpnia 2009 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 1 i 2, 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) art. 4 ust. 1 i 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) oraz art. 68 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 5 ust. 3, § 9 i § 13 uchwały Nr LVIII/319/09 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Jedlicze.

UZASADNIENIE

W dniu 3 sierpnia 2009 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Nr LVIII/319/09 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Jedlicze.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada ustaliła, iż koszty sporządzenia operatu szacunkowego lokalu przez rzeczoznawcę majątkowego oraz koszty sporządzenia aktu notarialnego pokrywa nabywca lokalu w pełnej wysokości. W ocenie organu nadzoru taki zapis uchwały Nr LVIII/319/09 nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Obciążenie nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, założenia księgi wieczystej, wycena nieruchomości, podział i inne), 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. II S.A./Wr 139/08).

Konstytucyjny podział na organy stanowiące i wykonawcze gminy uszczegółowiony w przepisach ustawy samorządowej zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (tak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r., II S.A./Wr 496/96, Oss 2000/3/78).

Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) należy wiązać z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś kompetencje rady z ustaleniem zasad gospodarowania przekraczającego zakres zwykłego zarządu (nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania powyższej wskazanego okresu czasu). Ponadto, mocą przepisów zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, rada gminy uzyskała też uprawnienia szczególne do dokonania określonych czynności prawnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Jak zauważa się w doktrynie, rada na podstawie tych przepisów współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. W konsekwencji, uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami w niczym nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi stanowiącemu gminy. Reprezentowanie gminy przez wójta w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowanie przez niego gminnym zasobem nieruchomości musi honorować kompetencje rady i odwrotnie. Pogląd taki znajduje wsparcie w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, gdzie trafnie wywodzono, że art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy. 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 (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r. II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r. II SA/Wr 1619/00; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, LEX 16073; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia II SA/Wr 554/07 nie publik.).

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, przedstawione w treści rozstrzygnięcia zapisy uchwały Nr LVIII/319/09 Rady Miejskiej w Jedliczu pozostają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera i kreuje treść umów wynikających z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym, a ponadto podjęte zostały wbrew wyraźnemu uregulowaniu zawartemu w art. 70 ust. 2 u.g.n. Ustawodawca nie przewidział bowiem do zakresu przedmiotowego objętego zakwestionowaną regulacją Rady Miejskiej w Jedliczu instrumentu prawnego (w

postaci np. uchwały) dla rady gminy, pozostawiając te kwestie do regulowania bezpośrednio w treści czynności prawnej, jaką stanowi umowa.

Rada Miejska w Jedliczu wykroczyła więc poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. naruszając tym samym kompetencje w zakresie bieżącego gospodarowania mieniem gminy ustawowo przypisane organowi wykonawczemu.

W § 9 ust.1 uchwały określono obowiązek zwrotu bonifikaty w przypadku zbycia lub wykorzystania nieruchomości na inne cele niż mieszkalne przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia, zaś w ust.1 wyszczególniono wyjątki od tej zasady.

W tym zakresie uchwała stanowi zbyteczne powtórzenie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) określonych w art. 68 ust. 2 i ust. 2a. W judykaturze od dawna przyjmuje się, że uchwała powielająca postanowienia ustawy narusza prawo. Zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, powinny raczej stanowić dopełnienie i uzupełnienie tych regulacji. Ponieważ w kontrolowanej uchwale - zdaniem organu nadzoru - powyższe regulacje przekraczają tak rozumiane zasady, zatem jako istotne naruszające prawo, powinny być również wyeliminowane z obrotu prawnego.

W § 13 uchwały stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 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) 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, zaś art. 13 pkt 2 tej ustawy stanowi, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Zważyć należy, że uchwała Rady Miejskiej w Jedliczu wydana na podstawie art. 13, art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 37 ust. 2 pkt 1, art. 67 ust. 1a i ust. 3, art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 2, art. 70 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega zatem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Akty prawa miejscowego w myśl art. 87 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). O kwalifikacji danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego nie decyduje sam fakt podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy, ale jego cechy materialne i formalne. Należy brać tu pod uwagę charakter ustanawianych norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Chodzi tu o normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, Lex nr 81765).

Tymczasem uchwała w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy jest aktem wydawanym jedynie w relacji: właściwy organ gminy – najemcy lokali. Nie jest on zaś adresowany do mieszkańców gminy - rozstrzygając bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach.

Zdaniem organu nadzoru uchwała Nr LVIII/319/09 Rady Miejskiej w Jedliczu nie jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym na terenie gminy. Kwalifikacja tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności § 13 tej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

**Janusz Olech
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**