



Lublin, 2010-11-17

WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/333/10

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr 1207/XLV/2010 Rady Miasta Lublin z dnia
14 października 2010 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych
stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Lublin, w części obejmującej jej § 1
ust. 2 pkt 7 oraz § 4 ust. 5.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr 1207/XLV/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 14 października 2010 r.
w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób
Gminy Lublin, w części obejmującej jej § 1 ust. 2 pkt 7 oraz § 4 ust. 5.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 1207/XLV/2010 Rady Miasta Lublin została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 października 2010 r.

W pierwszym rzędzie należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała, wydana na podstawie m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały, przeznaczają się do sprzedaży lokale mieszkalne będące przedmiotem najmu zawartego na czas nieoznaczony, należące do zasobu mieszkaniowego Gminy Lublin w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733, z późn. zm.). Decyzję o rozpoczęciu sprzedaży lokali podejmuje Prezydent Miasta Lublin w drodze zarządzenia.

Z kolei w § 1 ust. 2 uchwały przewidziano szereg wyłączeń ze sprzedaży, w tym wyłączenie obejmujące lokale mieszkalne, w stosunku do których z ważnych powodów społeczno-ekonomicznych Prezydent Miasta Lublin odmówił sprzedaży, zawiadamiając o tym fakcie Komisję Gospodarki Komunalnej Rady Miasta Lublin (§ 1 ust. 2 pkt 7).

Zgodnie z treścią przyjętych postanowień przesłankę wyłączenia ze sprzedaży lokali mieszkalnych, o których mowa w uchwale, stanowią „ważne powody społeczno – ekonomiczne”. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

Przyjmując, że w ramach uchwalanych zasad, Rada Miasta może określić zasady odnoszące się do zakresu przedmiotowego podejmowanej uchwały, a zatem warunki dotyczące nieruchomości, gospodarowanie którymi podlega regulacji, należy mieć na względzie, że podejmowane unormowania muszą mieć charakter „zasad”.

Przez „zasady zarządu mieniem” należy bowiem rozumieć podstawowe reguły postępowania wiążące w sferze zarządu majątkiem. Mają one charakter instrukcyjny i określają reguły, jakimi podmioty zarządzające mieniem powinny się kierować przy załatwianiu spraw (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2010r., I OSK 502/10).

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie niejednoznacznej przesłanki „ważnych powodów społeczno-ekonomicznych” w zakwestionowanej regulacji powoduje, iż zapis ten traci moc zasady.

Skoro bowiem uchwała określa pewne zasady gospodarowania mieniem na rzecz podmiotów uprawnionych, to wprowadzenie przepisu prowadzącego możliwość odstępstwa od nich – bez wprowadzenia jakichkolwiek warunków poza nieostrym wyrażeniem „z ważnych powodów społeczno – ekonomicznych” narusza prawo poprzez wprowadzenie dowolności w zakresie stosowania prawa, zaś akt prawny jako ustalający zasady gospodarowania czyni niezrozumiałym (por. wyroki WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 586/09 oraz z dnia 20 czerwca 2006r. sygn. akt III SA/Lu 158/06; wyrok NSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2000 r. sygn. akt II SA/Lu 779/99, niepubl.).

Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by organ stosujący ten przepis nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania ten przepis wyznacza, wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W § 4 ust. 5 uchwały uregulowano kwestię rozkładania na raty ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy powołanej ustawy stanowią kompletną regulację w zakresie ustalania i rozkładania na raty ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i nie przyznają radzie gminy kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 70 ustawy cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1). Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie, nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (ust. 2). Rozłożona na raty nie spłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ust. 3).

Wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie innej, niż określona w ust. 3, stopy procentowej (ust. 4).

Kompetencje rady gminy, przyznane jej art. 70 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ograniczają się do ustalenia, innej niż określona w art. 70 ust. 3, stawki oprocentowania niespłaconej części ceny rozłożonej na raty.

Wszelkie zapisy uchwały dotyczące kwestii zastrzeżonych przez ustawę do uregulowania w drodze umowy, są niezgodne z zasadą swobody umów. Kształtowanie tych postanowień powinno mieć miejsce przy zawieraniu umowy sprzedaży, a nie w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego i na której zapisy nabywcy nieruchomości nie mają wpływu.

Z treści art. 70 ust. 2 zdanie trzecie ustawy wynika, że pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

Zatem wyłączna kompetencja do ustalenia okresu spłaty rat oraz terminu płatności przysługuje Prezydentowi Miasta i należy do materii umownej.

Rada Miasta zakwestionowanymi regulacjami przekroczyła zatem swoje kompetencje i wkroczyła bezpośrednio w uprawnienia Prezydenta w zakresie kształtowania treści stosunku prawnego.

Rada Miasta nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Zgodnie z § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie powyższego zakazu i wprowadzenie do zarządzenia przepisów ustaw powoduje nieważność tych zapisów.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1207/XLV/2010 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymuje:

- 1) Prezydent Miasta Lublin
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Lublin