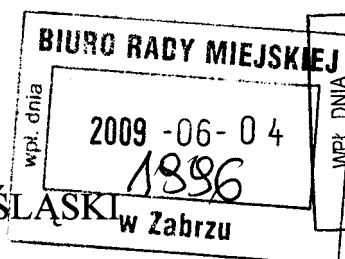




WOJEWODA ŚLĄSKI



Katowice, 2009-05-28

NP/II/0911/94/163/09

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 XXXVIII/486/09 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia zasad zbywania oraz nabywania nieruchomości przez Gminę Miejską w Zabrzu, w części określonej w:

- § 2, 3 uchwały, jako niezgodnej z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),
- § 5 - 7 oraz rozdziale IV i V uchwały, jako niezgodnej z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),
- § 8 - 11 uchwały, jako niezgodnej z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),
- § 17 uchwały, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 20 kwietnia 2009 r. Rada Miejska w Zabrzu podjęła uchwałę, w której określiła zasady zbywania i nabywania nieruchomości, przyznała pierwszeństwo w zbywaniu nieruchomości i lokali użytkowych oraz przyjęła zasady dotyczące udzielania bonifikat. Zgodnie natomiast z brzmieniem § 20 uchwały podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.

Jako podstawę prawną do wydania powyższego aktu wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3 oraz art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1a, 2c i 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady 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.

Zasady zbywania i nabywania nieruchomości są sprawami dotyczącymi zarządu tym mieniem, o których mowa w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z czym zasadnie uchwałe nadano status aktu prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są przepisami

P. Procydent
04.06.2009 r.

abstrakcyjnymi, generalnymi i powszechnie obowiązującymi na terenie objętym właściwością organów, które je wydały. Nie podlegają zatem regulacji w takiej formie sprawy o charakterze indywidualnym i konkretnym. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa a więc zdaniokształtne wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. Rozporządzenie to określa m.in. elementy budowy aktów prawnych, jak i reguły odnoszące się do sposobu formułowania przepisów prawa materialnego. Zatem nie jest dopuszczalne z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji zamieszczanie w jednym akcie prawnym norm o charakterze powszechnie obowiązującym oraz norm nie posiadających takiego charakteru.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, zbycie nieruchomości następuje w drodze przetargu. Jest to zasada ustanowiona w art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Od tej zasady ustawodawca przewidział wyjątek - wyraził zgodę na zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej, jednakże możliwość tę uzależnił od spełnienia przesłanek z art. 37 ust. 2 lub ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 2 i 3 przedmiotowej uchwały będącej aktem prawa miejscowego rada wyraziła generalną zgodę na zbywanie w trybie bezprzetargowym określonych kategorii nieruchomości. Podstawę prawną do takiego działania wywiodła rada z treści art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl powołanego przepisu rada w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały, może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki. Zatem wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargu może nastąpić w indywidualnym przypadku, po spełnieniu przesłanek wynikających z tego przepisu i tylko w sytuacji, gdy o zawarcie umowy nie ubiega się więcej podmiotów spełniających warunki ustawowe. Reasumując, przepis ten nie daje radzie kompetencji do wyrażenia generalnej zgody aktem powszechnie obowiązującego prawa.

Analizując przepis art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako jedną z przesłanek kiedy nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej ustawodawca wskazał sytuację, kiedy nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34 tej ustawy. Natomiast z treści art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, iż rada w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego może przyznać w drodze uchwały pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57

ust. 1, art. 60 ust. 1 i art. 60a ust. 1 tej ustawy.

Przepisy § 5, 6, 7 oraz rozdziałów IV i V uchwały zostały podjęte w oparciu o art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nie może stanowić podstawy do wydania aktu prawa miejscowego. Uchwały w przedmiocie przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom są uchwałami o charakterze indywidualnym, przyznają określonym podmiotom uprawnienie w stosunku do konkretnego lokalu, w przypadkach wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Nie mogą zatem zostać zawarte w akcie prawa miejscowego. Nadto przyznanie pierwszeństwa w nabyciu, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skutkuje ustawowym zwolnieniem z obowiązku przetargowego zbywania nieruchomości. Nadanie takiemu postanowieniu rangi przepisu gminnego w konsekwencji pozbawia organ na przyszłość możliwości monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie.

Równocześnie analizując tę normę kompetencyjną należy stwierdzić, że pierwszeństwo, które rada może przyznać, dotyczy tylko i wyłącznie lokali, w dodatku sprzedawanych ich najemcom lub dzierżawcom. Tym samym rada gminy nie może przyznać pierwszeństwa w zbywaniu nieruchomości innych niż lokale. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t. jedn. Dz. U. z 2000r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.), lokalami są: „samodzielny lokal mieszkalny oraz lokal o innym przeznaczeniu”. Ustęp 2 wymienionego artykułu ustawy o własności lokali stanowi, że samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne.

Zawarcie w art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważnienia do przyznania określonym podmiotom przez jednostki samorządu terytorialnego prawa pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości i jednocześnie ograniczenie go do lokali powoduje, że brak jest podstaw prawnych do przyznania przez Radę Miejską w Zabrzu pierwszeństwa w nabyciu domów jednorodzinnych czy garaży (§ 5, 6, 7, rozdział V i VI uchwały). W ocenie organu nadzoru definicja lokalu zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy o własności lokali nie pozwala zakwalifikować np. garażu, o których mowa w kwestionowanej uchwale, do lokali. Tym samym, Rada Miejska w Zabrzu nie posiadała upoważnienia do wprowadzania takich regulacji. Jednocześnie zaznaczyć należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu związane jest z koniecznością formułowania zawartych w nich postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Oznacza to, iż akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Ponadto regulacje te mają na celu jedynie uzupełnienie, wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Brak kompetencji do podjęcia uchwały stanowi natomiast istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności. W przypadku zaskarżonej uchwały, w ocenie organu nadzoru, Rada nie posiadała zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu upoważnienia do wskazania, komu będzie przysługiwało pierwszeństwo w bezprzetargowym nabywaniu garaży lub domów jednorodzinnych wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości (por. II SA/GI 956/08 - Wyrok WSA w Gliwicach z 2008-12-18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, II SA/Wr 546/07 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2008-01-31, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Istotne naruszenie prawa w ocenie organu nadzoru nastąpiło również poprzez zawarcie przez Radę Miejską w Zabrzu regulacji o treści zawartej w § 17 uchwały, zgodnie z którym nabywcy nieruchomości w trybie bezprzetargowym ponoszą zryczałtowaną opłatę z tytułu przygotowania nieruchomości do zbycia określoną przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, określanie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi w zakresie ich 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, należy do właściwości rady gminy. Ponadto 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. Natomiast samo gospodarowanie tymi nieruchomościami należy do wójta gminy, o czym z kolei stanowi art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Samo gospodarowanie zasobem nieruchomości, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polega w szczególności na: wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Do czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 należy między innymi ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; zapewnianie wyceny tych nieruchomości; sporządzanie planów wykorzystania zasobu; wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczenie w uchwale regulacji nakładającej na wójta obowiązek wydania zarządzenia w wyżej wymienionej kwestii, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej. Zamieszczając taką regulację rada, nakłada na wójta obowiązek wykonania określonej czynności, nie posiadając przy tym upoważnienia ustawodawcy do dokonania takiej czynności. Tymczasem działanie, które nie znajduje uzasadnienia w przepisie aktu normatywnego wyższego rzędu stanowi istotne naruszenie prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego zapisu.

W odniesieniu natomiast do postanowień § 8 - 11 uchwały należy wskazać, że postanowienia dotyczące zgody na udzielenie bonifikat od ceny lokalu nie mogą mieć statusu prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może udzielić za zgodą rady bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na wymienione w tym przepisie cele. Zatem o udzieleniu bonifikaty decyduje w konkretnym przypadku organ wykonawczy gminy za zgodą rady gminy, przy czym zgoda ta także ma charakter indywidualny, nie może stanowić przepisu prawa miejscowego. Udzielenie bonifikaty związane jest z ustaleniem ostatecznej ceny, za którą zbywana jest nieruchomość i kwestie te nie mogą być regulowane jako zasady sprzedaży nieruchomości (por. II SA/GI 956/08 - Wyrok WSA w Gliwicach z 2008-12-18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z powyżej przedstawionych powodów podjętą przez Radę Miejską w Zabrze uchwale, w częściach wskazanych wyżej, należy uznać za sprzeczną z prawem, z tego względu podjęcie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni zasadne i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Zabrze
2. aa

WZ. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Stanisław Dąbrowa
I WICEWOJEWODA