



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 stycznia 2014 r.

Poz. 427



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.133.1.2014.BSZ

Wrocław, dnia 10 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 listopada r. Nr LXXXII/270/13 w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy ustalaniu opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przysługujące osobom fizycznym.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie na sesji w dniu 28 listopada 2013 r. podjęła m.in. uchwałę Nr LXXXII/270/13 w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty przy ustalaniu opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przysługujące osobom fizycznym.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 grudnia 2013 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 7 w zw. z art. 4 ust. 11 a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j.: Dz. U. 2012 r., poz. 83 ze zm.) 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 (t.j.: Dz. U. 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w związku z art. 88 ust. 1, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałę Nr LXXXII/270/13 Rada Miejska w Ścinawie postanowiła w § 1 „Wyraża się zgodę Burmistrzowi Miasta Ścinawy na udzielenie 10% bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonych na terenie gminy Ścinawa, wykorzystywanych lub przeznaczonych na cele mieszkaniowe, przysługujące użytkownikom wieczystym określonym w art. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.”, a w § 3 „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”.

Z przesłanego uzasadnienia do uchwały wynika, że inicjatywa uchwałodawcza Rady Miejskiej w Ścinawie wynika ze złożenia wniosku o udzielenie bonifikaty przy ustalaniu opłaty za przekształcenie

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez uprawnione osoby, gdyż jak czytamy: " *Po zmianie przepisów udzielenie bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może nastąpić za zgodą właściwej rady lub sejmiku*". Zatem zamiarem Rady Miejskiej w Ścinawie było wyrażenie zgody na udzielenie 10% bonifikaty określonym osobom.

Zdaniem organu nadzoru podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 7 pkt 2 w zw. z ust. 11a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Zgodnie z przywołanymi przepisami organ właściwy do wydawania decyzji może udzielić bonifikaty od opłaty, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady (art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy). W uchwale tej określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych (art. 4 ust. 11a ustawy).

Organ nadzoru zauważa, że art. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości został znowelizowany ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1590), m.in. poprzez zmianę brzmienia ust. 7 oraz dodanie ust. 11a. Przepisy w nowym brzmieniu weszły w życie w dniu 7 stycznia 2010 r. W wyniku dokonanej nowelizacji charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie bonifikaty uległ zmianie.

Obecnie uchwała, określająca szczegółowe warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, wydawana jest na podstawie art. 4 ust. 7 w zw. z ust. 11a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości i jest aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mogła się powołać każda osoba fizyczna lub prawna (określona w art. 1 ustawy) będąca użytkownikiem wieczystym nieruchomości, która występuje z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności, tj. każda czyjej praw i obowiązków dotyczyć będzie przedmiotowa uchwała. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 15 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 950/11, stwierdził, że: " *Przepis art. 4 ust. 7 w związku z art. 4 ust. 11a ustawy z 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nakłada na wojewodę obowiązek wydania zarządzenia w sprawie zasad udzielania bonifikat, które jest aktem o charakterze ogólnym. Brak takiego aktu uniemożliwia organowi wydanie rozstrzygnięcia w tym zakresie, gdyż brak jest określonych zasad, do których organ, wydając tego rodzaju decyzję, winien się odnieść*". Powyższe orzeczenie odnosi się również do uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 4 ust. 7 w związku z art. 4 ust. 11a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Konsekwencją wyżej wskazanej nowelizacji art. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest również fakt, iż organ wydający decyzję nie musi już występować do rady gminy o wyrażenie indywidualnej zgody na udzielenie bonifikaty w konkretnej sprawie, bowiem o udzieleniu bonifikaty decyduje on samodzielnie na podstawie uchwały rady gminy określającej szczegółowe warunki udzielania i stawki procentowe bonifikat.

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają obowiązki lub przyznają uprawnienia oznaczonym członkom społeczności lokalnej w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 7 w zw. z art. 4 ust. 11a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości określa uprawnienia podmiotów – użytkowników wieczystych - do ubiegania się o udzielenie bonifikaty od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wykorzystywanych lub przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Uchwała taka dla prawomocnego obowiązywania powinna zostać skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a termin jej wejścia w życie powinien zostać określony na dzień nie wcześniejszy, niż po upływie 14 dni od daty publikacji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wa-

runkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2), do której odsyła także w odniesieniu do zasad i trybu wydawania tych aktów (art. 94). Realizacja dyspozycji zawartej w Konstytucji następuje w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która jednoznacznie przesądza o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowiących przez organy gminy do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2). Przy tym ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest obowiązkowe.

Stwierdzenia wymaga zatem, że uchwała Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LXXXII/270/13 nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450, ze zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada Miejska w Ścinawie nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tymczasem ze względu na treść § 3 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym "uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia", organ nadzoru zauważa, że nawet w przypadku kiedy uchwała zostałaby skierowana przez gminę do publikacji w dzienniku urzędowym, a akt zostałby ogłoszony, to uchwała weszłaby w życie w dacie jej podjęcia, czyli z mocą wsteczną, naruszając tym samym art. 4 w/w ustawy.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. III SA/Wr 282/09 zwraca się uwagę, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 4 ust. 7 w zw. z ust. 11 a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, uchwała rady gminy powinna określać w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Postępowanie nadzorcze wykazało, że w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Ścinawie nie określiła szczegółowych warunków udzielania bonifikat, tym samym kompetencja do wydania przedmiotowej uchwały nie została zrealizowana zgodnie z wolą ustawodawcy. Brak jednego z elementów obligatoryjnych uchwały stanowi istotne naruszenie normy upoważniającej i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie Nr LXXXII/270/13 z dnia 28 listopada 2013 r. w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez Organ Nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa