



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 czerwca 2012 r.

Poz. 2642

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.259.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2012 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz., 1592)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 136/XIII/2012 Rady Powiatu w Kłobucku z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Powiatu Kłobuckiego w części określonej w:

- § 3 uchwały jako niezgodnej z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym;
- § 6 ust. 3 uchwały jako niezgodnej z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 11 i 11 lit. a oraz art. 25 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r., Nr 102, poz. 651) dalej jako „ustawa”;
- § 6 ust. 4 uchwały jako niezgodnej z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 11, 11 lit. a i art. 15 ust. 1 oraz art. 25 lit. b ustawy;
- § 5 ust. 1 pkt 6 i § 7 pkt 4 jako niezgodnej z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym;
- § 9 uchwały jako niezgodnej z art. 73 ust. 5 ustawy;
- § 12 i 13 uchwały jako niezgodnej z art. 34 ustawy;
- § 14 uchwały jako niezgodnej z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy;
- § 18 uchwały jako niezgodnej z art. 37 ust. 2-4 ustawy;
- § 20 ust. 2 jako niezgodnej z art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 11, 11 lit. a oraz art. 25 lit. b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Kłobucku na sesji w dniu 18 maja 2012 r. określiła zasady gospodarowania nieruchomościami Powiatu Kłobuckiego. Podstawą prawną do uregulowania przez radę powiatu tej materii jest przepis art. 12 ust. 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym, który zawiera upoważnienie dla rady do 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; uchwała rady powiatu 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 zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu .

Wskazany przepis w związku z brzmieniem art. 40 ust. 2 pkt 3 powoływanej ustawy stanowi podstawę do nadania omawianej uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Tak więc z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. Niedopuszczalność powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień zawartych w innych aktach normatywnych sygnalizował już kilkakrotnie NSA. W wyroku z dnia 14 października 1999 roku (*sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17*) Sąd stwierdził m.in.: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (*por.: wyrok z dnia 25 sierpnia 1994 roku SA/Gd 1260/94, OSS 1996, Nr 2, poz. 47, wyrok z dnia 30 stycznia 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka1831, niepubl., wyrok z dnia 17 września 2003 roku, sygn. akt II SA/Ka 1044/03, niepubl.*). Z tych samych powodów niedopuszczalne jest działanie polegające na modyfikacji treści aktów normatywnych wyższego rzędu.

W § 3 uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż „obróć nieruchomościami Powiatu nie wymaga podejmowania przez Radę odrębnych uchwał za wyjątkiem przypadków zastrzeżonych w uchwale”. Tymczasem nie ma podstawy prawnej do wydania takiej regulacji. Przepis art. 12 pkt 8 lit. a daje możliwość wyłącznie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania. Natomiast do określenia czym jest obrót, posłankowo można posłużyć się brzmieniem art. 13 ustawy, który stanowi iż: „nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji”. W związku z powyższym, należy uznać, iż Rada Powiatu wykroczyła poza delegację ustawową z uwagi na fakt, iż termin „obróć” zawiera szerszy zakres czynności (m.in. ze względu na użyczenie i trwały zarząd) niż przyznane Radzie kompetencje na mocy art. 12 pkt 8 lit. a. ustawy o samorządzie powiatowym. Nie znajdują uzasadnienia w świetle delegacji ustawowej również postanowienia § 5 ust. 1 pkt 6 i § 7 pkt 4 uchwały dotyczące wniesienia nieruchomości jako aportu do spółki prawa handlowego z udziałem Powiatu. Z treści art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wynika bezsprzecznie, iż organy administracji publicznej obowiązuje zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, Zakamycze 1999 rok, str. 15). Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, w związku z czym zapisy § 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 6 i § 7 pkt 4 uchwały podlegają uchyleniu.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznają uprawnienia organowi wykonawczemu w zakresie gospodarowania nieruchomościami powiatu. Z art. 25 lit. b ustawy wprost wynika, iż „Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu” natomiast art. 11 ustawy stanowi, iż: „z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.” Jak wynika z treści art. 11a ustawy cytowany przepis stosuje się do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym treść § 6 ust. 3, § 6 ust. 4 oraz § 20 ust. 2 uchwały, z uwagi na wkroczenie w kompetencję Zarządu należy uznać za sprzeczną z prawem. Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż kwestia dopłaty w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości została uregulowana ustawowo. Z brzmienia art. 15 ust.1 ustawy wynika, iż wysokość dopłaty jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości, stąd postanowienia uchwały zawarte w § 6 ust. 4 jako określające w sposób odmienny rozliczenia należności stron z tytułu zamiany nieruchomości stanowią naruszenie prawa.

Ponadto Rada Powiatu w Kłobucku w § 9 uchwały określiła wysokość pierwszej opłaty przy oddawaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Tymczasem jak wynika z art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami „wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie”. W związku z powyższym uznać należy, iż Rada istotnie naruszyła przepisy prawa z uwagi na wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego w powyższym zakresie.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również określenie w uchwale kwestii dotyczącej pierwszeństwa nabycia lokali mieszkalnych (§ 12-14 uchwały). Regulację w powyższym zakresie zawiera art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż: „w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216 a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

- 1) *przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu ;*
- 2) *jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu;*
- 3) *jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony”.*

Z uwagi na powyższe Rada Powiatu naruszyła prawo poprzez określenie innych warunków uprawniających do skorzystania z prawa pierwszeństwa niż wymienione w wyżej wskazanym przepisie. Na mocy art. 34 ust. 6 w zw. z art. 34 ust. 6 lit. a ustawodawca wyposażył radę w kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie przyznania pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości, ale tylko w ograniczonym zakresie przedmiotowym. Zakres ten sprowadza się bowiem tylko do: lokali oraz budynków mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących w całości przedmiot najmu lub dzierżawy.

Należy jednakże podnieść, iż uchwała podejmowana na podstawie przepisu art. 34 ust. 6 i 6 lit. a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być traktowana jako akt prawa miejscowego. Tym samym materia ta nie może być regulowana w ramach uchwały określającej zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości - niewątpliwie będącej aktem powszechnie obowiązującym. W ocenie organu nadzoru przyznawanie uchwałą określonych praw najemcom lub dzierżawcom konkretnych lokali, budynków mieszkalnych i użytkowych na terenie gminy, przesądza o indywidualnym charakterze takiej uchwały. Dokonując analizy jej charakteru należy również mieć na uwadze skutki prawne, jakie wiążą się z jej podjęciem. Mianowicie wraz z przyznaniem pierwszeństwa w nabyciu danego lokalu lub budynku ustawodawca łączy prawo gminy (jej organu wykonawczego) do odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu przy jego zbyciu. Przepis art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje bowiem, że nieruchomość zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34, jest zbywana w drodze bezprzetargowej. Podjęcie uchwały o charakterze generalnym przyznającej powyższe prawa (tj. pierwszeństwo w nabyciu i możliwość nabycia z pominięciem trybu przetargowego) właściwie wszystkim najemcom, (zarówno obecnym, jak i przyszłym) - których zresztą z reguły w gminie jest bardzo wielu - pozbawia organ stanowiący możliwości wglądu i monitorowania działań organu wykonawczego w tym zakresie, a tym samym dokonania oceny ich zasadności i racjonalności. Dopuszczenie możliwości podjęcia generalnej uchwały o przyznaniu pierwszeństwa, doprowadziłoby więc do zupełnej utraty przez Radę funkcji organu kontrolnego. Na takim stanowisku stoi również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 roku (*sygn. akt II SA/Gl 956/08*) uznał, że skoro rozstrzygnięcie ma dotyczyć nadania uprawnień o charakterze podmiotowym, to adresaci takiego aktu winni być zindywidualizowani. Daje to bowiem możliwość dokonania radzie koniecznego przy przepisach uprawniających wyważenia argumentów i oceny zasadności przyznania takiego uprawnienia.

Ponadto Rada Powiatu w Kłobucku w § 18 uchwały określiła przypadki odstąpienia od obowiązku przetargowego zawarcia umów dzierżawy, lub najmu. Jednakże należy zauważyć, iż zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Tymczasem art. 37 ust. 4 ustawy stanowi, iż wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Z redakcji przywołanych wyżej przepisów wynika, że oddawanie nieruchomości w użytkowanie, najem lub dzierżawę na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Norma zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. W związku z tym zapisy zawarte w § 18 uchwały muszą podlegać unieważnieniu jako sprzeczne z prawem.

Tym samym uchwałą Nr 136/XIII/2012 Rady Powiatu w Kłobucku z dnia 18 maja 2012 r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu w Kłobucku
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz