

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.353.2012.AHor

z dnia 5 grudnia 2012 r.

Rada Miejska w Nowym Miasteczku

Działając 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 ze zm.) stwierdzam nieważność § 4 Uchwały Nr XXIII/123/12 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 29 października 2012 r. w sprawie warunków udzielenia bonifikaty i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Nowe Miasteczko w drodze bezprzetargowej na rzecz ich najemców.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2012 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła Uchwałę Nr XXIII/123/12 w sprawie warunków udzielenia bonifikaty i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Nowe Miasteczko w drodze bezprzetargowej na rzecz ich najemców. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 07 listopada 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części § 4 istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 4 uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta przez Radę Miejską w Nowym Miasteczku nie zawiera cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie tej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego. Mocą przedmiotowej uchwały, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), Rada postanowiła wyrazić zgodę na udzielenie przez Burmistrza Gminy i Miasta Nowe Miasteczko bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych (nieruchomości lokalowych) na rzecz dotychczasowych najemców w wysokości 90% od ich wartości. W § 2 Rada określiła warunki przyznania bonifikat. Natomiast w załączniku do uchwały „wykaz lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży stanowiących własność Gminy Nowe Miasteczko” Rada wskazała 33 lokale mieszkalne przeznaczone do sprzedaży na rzecz dotychczasowych najemców. Z zapisów tych jednoznacznie wynika, że uchwała ta ma

charakter indywidualny, pomimo iż dotyczy aż 33 lokali mieszkalnych. Nie zostały bowiem w niej wyrażone generalne zasady dotyczące zbywania lokali, które mogłyby mieć zastosowanie w nieograniczonej liczbie przypadków, lecz warunki i wysokość bonifikaty dla 33 oznaczonych najemców lokali mieszkalnych.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na fakt, że w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej mocą art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1590), z dniem 7 stycznia 2010 r., ustawodawca zmienił brzmienie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu właściwy organ może w razie sprzedaży nieruchomości na cele określone w tym przepisie (pkt 1-11), udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. Jednocześnie powyżej wskazaną ustawą nowelizującą dodano również w art. 68 ust.1b, w myśl którego w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1 określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

W związku z tym należy przyjąć, że w aktualnym stanie prawnym w przypadku zbywania przez gminę nieruchomości, to organ wykonawczy gminy decyduje o przyznawanych obniżkach cen przy sprzedaży poszczególnych nieruchomości, z zastrzeżeniem, że robi to w oparciu o zasady ustalone przez organ stanowiący oraz stosuje stawki procentowe ustalone przez ten organ. W konsekwencji powyższego art. 68 u.s.g. nie przewiduje już możliwości wyrażania zgody przez radę gminy na udzielenie konkretnych bonifikat. Uprawnienia o charakterze decyzyjnym w indywidualnych sprawach zostały bowiem przekazane przez ustawodawcę organowi wykonawczemu. Wskazane stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt I OSK 425/11, które to stanowiska organ nadzoru podziela. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane przez Ewę Bończak-Kucharczyk w Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami (system prawny LEX), w którym to wskazała, iż „bonifikaty ustalone są w zarządzeniu wojewody albo w uchwale rady lub sejmiku, w których – zgodnie z art. 68 ust. 1b u.g.n. – określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Przepis ten dodany został przez ustawę nowelizującą z dnia 5 listopada 2009 r. i jego brzmienie (m.in. użycie liczby mnogiej) wskazuje na intencję ustawodawcy, by w jednym zarządzeniu lub w jednej uchwale można było ustalić „warunki” udzielania bonifikat w wielu podobnych przypadkach, a nie tylko udzielić zgody na zastosowanie konkretnej bonifikaty przy sprzedaży jednej konkretnej nieruchomości”.

Wskazując na powyższe organ nadzoru pragnie poddać pod rozagę Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku zasadność i celowość uregulowania kwestii zasad sprzedawania komunalnych lokali mieszkalnych, w tym wysokości stosowanych bonifikat oraz warunków ich przyznania, w uchwale mającej charakter generalny i abstrakcyjny, a więc stanowiącej akt prawa miejscowego, która umożliwiłaby Burmistrzowi sprzedaż tych lokali bez konieczności uzyskiwania każdorazowej zgody Rady.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek