

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie
70-561 Szczecin, ul. Staromłyńska 10
WYDZIAŁ II Sz
tel. 091 48 49 255 , fax. 91 48 49 270

Dnia 23 maja 2011 r.
Sygn. akt II SA/Sz 247/11

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIASTA
Świdwin

Wpłynęło dn. 26.05.2011 r.

L.dz. 3963/zał. J

30.05.2011

Br. 0001. 117. 2011.

Rada Miasta Świdwin

ul. Plac Konstytucji 3Maja 1
78-300 Świdwin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 maja 2011 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie Wydział II Sz doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 13 kwietnia 2011 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz
St. Sekretarz Sądowy

Joanna Białas-Gołąb

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu. Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
2. Skarga kasacyjna pod rygorem odrzucenia powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 2245). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w ust. 3 są udostępniane w budynkach wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych oraz w budynku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w urzędach gmin a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 kwietnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Maria Mysiak
Sędziowie	Sędzia NSA Henryk Dolecki (spr.)
Protokolant	Sędzia NSA Danuta Strzelecka-Kuligowska Teresa Zauerman

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Białogardzie
na uchwałę Rady Miasta Świdwin
z dnia 27 lutego 2003 r., nr IV/51/03
w przedmiocie przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych i ustalenia
zasad ich sprzedaży na terenie miasta Świdwina

- I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały,
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt. I wyroku.



Na oryginale właściwy/we podpisy
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Gotąb

UZASADNIENIE

Rada Miasta Świdwin w dniu 27 lutego 2003 r. – działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 13 ust. 1, 34 ust. 6, 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) - podjęła uchwałę Nr IV/51/03 w sprawie przyznania pierwszeństwa w nabyciu lokali użytkowych i ustalenia zasad ich sprzedaży na terenie miasta Świdwina, którą opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 16 kwietnia 2003 r. Nr 30, poz. 444.

Prokurator Rejonowy w Białogardzie działając na podstawie art. 8, 13 § 1, 50 § 1 i 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na powyższą uchwałę.

Wskazując na art. 156 §1 pkt 2 kpa Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale, że w części dotyczącej postanowień zawartych w § 2 wydana została z rażącym naruszeniem prawa tj. art. 70 ust. 2 - 4, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 261 poz. 2603 ze zm.) polegającym na:

- ustaleniu wysokości pierwszej raty ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej mimo, iż ustalenia te należą do kompetencji organu wykonawczego jako organu gospodarującego mieniem jednostki zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- § 137 w zw. § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), polegającym na powtórzeniu w zaskarżonej uchwale przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W związku z tym Prokurator na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2.

W uzasadnieniu skargi stwierdzono, że w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Świdwin uchwaliła, że w wypadku rozłożenia na raty ceny sprzedaży lokalu sprzedawanego w drodze bezprzetargowej, pierwsza rata za nabywany lokal płatna jest najpóźniej w dniu zawarcia umowy notarialnej i nie może być niższa niż 10% ceny sprzedaży ustalonej przez biegłego.

Uchwalenie przepisu o takiej treści stanowi przekroczenie kompetencji rady gminy i podjęcie czynności, które należą do sfery wykonawczej i jednocześnie naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, ponieważ określenie wysokości pierwszej raty ceny nieruchomości należy do postanowień umowy zawieranej w indywidualnej sprawie przez określony podmiot i wójta (burmistrza) – jako organ gospodarujący mieniem jednostki (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Wr 139/08, LEX nr 519139. W orzeczeniu tym stwierdzono, że rada gminy nie jest uprawniona do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu w trybie bezprzetargowym, nawet gdy określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Rada nie jest też uprawniona do ustalania terminu płatności rat.

Ustanowienie w formie aktu prawa miejscowego wysokości pierwszej raty powoduje, że organ wykonawczy gminy zostaje, wbrew postanowieniom ustawy związany wolą rady gminy na mocy przepisu prawa.

Poza tym Prokurator stwierdził, że zaskarżoną uchwałą wydano z rażącym naruszeniem przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z § 137 załącznika do tego rozporządzenia wynika, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Jednak w § 2 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały powtórzone są wprost zapisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie reguły wyrażonej w § 137 jest przede wszystkim nieuprawnionym wejściem prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżoną wyłącznie dla ustawodawcy, który stanowi prawo powszechnie obowiązujące, co może powodować u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny przepisy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które obowiązują wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Zwłaszcza sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób inny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w przepisach powszechnie obowiązujących, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach upoważnienia ustawowego (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Świdwin wniosła o umorzenie postępowania ewentualnie o nieuwzględnienie wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części i orzeczenie o niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały w tej części.

Organ wskazał, że na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a. dopuszczalna jest autokontrola organu, który może uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy, co dałoby podstawę do umorzenia postępowania sądowego.

Organ stwierdził nadto, że stosowna uchwała została już podjęta i Rada Miasta Świdwin uchwałą nr V/31/11 z dnia 25 lutego 2011 r. uchyliła § 2 zaskarżonej uchwały. Poza tym, w ocenie organu, wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały jest nieuprawniony z uwagi na upływ jednorocznego terminu wynikającego z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Można natomiast orzec o niezgodności z prawem zaskarżonego aktu prawnego.

Na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2011 r. Prokurator poparł skargę i stwierdził, że uchwała nr V/31/11 z dnia 25 lutego 2011 r. Rady Miasta Świdwin została opublikowana w Dzienniku Urzędowym z dnia 6 kwietnia 2011 r. Nr 47, poz. 741 i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, w związku z tym zaskarżona uchwała nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne.

Prokurator sprostował nadto skargę w pkt. II przez wyeliminowanie zapisu „art. 156 § 2 pkt 2 kpa”. Wskazał nadto, że zaskarżona uchwała narusza art. 70 ust. 1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3, art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy oraz art. 353¹ k.c. wyrażający zasadę swobody umów.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Sądowa kontrola zaskarżonej uchwały dokonana w kontekście zarzutów podniesionych w skardze Prokuratora Rejonowego w Białogardzie oraz, dostarczyła podstaw do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała w istotny sposób narusza prawo.

Omawiając stwierdzone naruszenie prawa wywołane zaskarżoną uchwałą, mając na uwadze treść przepisów stanowiących jej podstawę prawną, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) należało wskazać, że przepis ten stanowi upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Z treści upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a powołanej ustawy wynika, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, stanowiącej że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Stąd też przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.

Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej.

Uchwalanie jakichkolwiek norm prawa miejscowego wykluczone jest w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami, stanowiącymi gminny zasób nieruchomości.

Zasady takie określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.)

Z treści § 2 zaskarżonej uchwały wynika, że w wypadku rozłożenia na raty ceny sprzedaży lokalu sprzedawanego w drodze bezprzetargowej, pierwsza rata za nabywana lokal płatna jest najpóźniej w dniu zawarcia umowy notarialnej i nie może być niższa niż 10% ceny sprzedaży ustalonej przez biegłego.

Zasadnie skarżący podniósł, że uchwalenie przepisu zawierającego taką treść było naruszeniem kompetencji rady gminy. Podjęcie tej czynności, należącej do sfery wykonawczej było też naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, ponieważ określenie wysokości pierwszej raty ceny nieruchomości należy do postanowień umowy zawieranej w indywidualnej sprawie przez określony podmiot i wójta (burmistrza) działającego jako organ gospodarujący mieniem jednostki. W orzecznictwie podkreślono, że rada gminy nie jest uprawniona do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu w trybie bezprzetargowym, nawet gdy określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Rada nie jest

też uprawniona do ustalania terminu płatności rat. Tym samym ustanowienie w formie aktu prawa miejscowego wysokości pierwszej raty powoduje, że organ wykonawczy gminy zostaje, wbrew postanowieniom ustawy związany wolą rady gminy na mocy przepisu prawa.

Odnosząc się do pozostałej kwestii należało podkreślić, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Przepis § 149 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowi, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Z wykładni językowej tego przepisu wynika wyraźny zakaz stosowania powtórzeń ustawowych w aktach prawnych niższej rangi niż ustawa. Do takich aktów zaliczają się akty prawa miejscowego, w tym uchwały rady gminy.

Zatem uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17, trafnie spostrzegł, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W rozpatrywanej sprawie, w § 2 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały powtórzono wprost zapisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie reguły wyrażonej w § 137 powołanego załącznika do rozporządzenia jest sprzecznym z prawem naruszeniem przez prawodawcę miejscowego zakresu kompetencji określonej wyłącznie dla ustawodawcy, który uchwała prawo powszechnie obowiązujące. Taka sytuacja może powodować u adresatów norm wadliwe przekonanie, że przenoszone na grunt lokalny przepisy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które obowiązują tylko na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. W szczególności, jak wskazano w orzecznictwie, sprzeczne z prawem są zmiany w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób inny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie

tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w przepisach powszechnie obowiązujących, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co dopuszczalne jest tylko w granicach upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że istnieją prawne podstawy do stwierdzenia nieważności części zaskarżonej uchwały i na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. W kwestii wykonalności Sąd orzekł na podstawie art. 152 P.p.s.a.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Gotąb