



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność § 8 ust 1 we fragmencie „na wniosek nabywcy” oraz we fragmencie „roczne” i ust 2 we fragmencie „hipotecznemu” uchwały nr IX/67/2011 Rady Powiatu w Oławie z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oławskiego.

uzasadnienie

Rada Powiatu w Oławie podjęła na sesji w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwałę nr IX/67/2011 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Oławskiego. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 lipca 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie z istotnym naruszeniem prawa następujących fragmentów uchwały:

-§ 8 ust 1 we fragmencie „na wniosek nabywcy” oraz we fragmencie „roczne” z istotnym naruszeniem art. 70 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 100, poz. 651 z późn. zm.);

-§ 8 ust 2 we fragmencie „hipotecznemu” z istotnym naruszeniem art. 70, art. 11 ust. 1, art. 25 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w związku art. 353¹ Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

W § 8 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: *1. Cena sprzedaży nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań może być na wniosek nabywcy rozłożona przez Zarząd Powiatu na raty roczne, płatne przez okres do 10 lat. 2. Wierzytelność Powiatu Oławskiego z tego tytułu podlega zabezpieczeniu hipotecznemu.*

Tymczasem wskazane przez radę kwestie zostały już uregulowane przez samego ustawodawcę w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. W niniejszym przypadku uchwała, będąca aktem prawa miejscowego nie jest zgodna z treścią aktu hierarchicznie wyższego. Taka modyfikacja materii ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W stanowieniu prawa miejscowego bowiem prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, str. 259).

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych

przepisów ustawa i rozporządzenie są aktami prawnym hierarchicznie wyższymi od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być z nimi sprzeczne. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą zostać zmodyfikowane materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Dodatkowo zapis regulujący zabezpieczenie wierzytelności Powiatu Oławskiego w stosunku do nabywcy godzi ponadto w zasadę swobody umów (art. 353¹ k.c.). W ocenie Organu Nadzoru użyte przez ustawodawcę w art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowanie „w szczególności poprzez ustanowienie hipoteki” wskazuje, że ustanowienie hipoteki jest jedną z dopuszczalnych form ustanowienia zabezpieczenia, ale nie jedyną. Wybór zaś konkretnej formy zabezpieczenia został pozostawiony stronom umowy.

Organ stanowiący nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem przez powiat umów, jeżeli ustawa takiej kompetencji nie przewiduje. Żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie upoważnia rady do stanowienia szczegółowych postanowień umowy zawieranej przez powiat reprezentowany przez zarząd. Na mocy art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym gospodarowanie mieniem powiatu należy do kompetencji zarządu powiatu. Z tym przepisem koresponduje art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przyznający reprezentację jednostek samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami organom wykonawczym oraz art. 25 b, w którym jako organ gospodarujący zasobem powiatu wskazano zarząd powiatu. Należy zatem podkreślić, że z przywołanych przepisów wynika, iż bieżące gospodarowanie mieniem powiatu należy do zarządu. Przepis art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym powinien być interpretowany w sposób ścisły, gdyż stanowi wyjątek od tej zasady. Organ stanowiący powiatu nie może wkraczać w kompetencje organu wykonawczego i odwrotnie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - Wojewody Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Skorupa