

WPLYNEŁO
Rada Miejska
20-07-2011
Ilość załączników
podpis *MC 336/2011*

SG + 16A + BN + P
19.07.2011
Kizmiż

Wrocław, dnia 13 lipca 2011 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Urząd Miejski w Ząbkowicach Śląskich
Biuro Obsługi Informacji
NR NK-N 4131.607.2011.MW2
WPLYNEŁO DNIA
19.07.2011
Nr *10914* ilość zał. *k-*
podpis *[signature]*

[signature]
19.07.2011

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Ząbkowicach Śląskich z dnia 30 czerwca 2011 roku nr **XV/61/2011** w sprawie: zmiany uchwały nr VI/22/2010 z dnia 02 czerwca 2010 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości .

Uzasadnienie

W trakcie sesji dnia 30 czerwca 2011 roku Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich podjęła uchwałę nr **XV/61/2011** w sprawie: zmiany uchwały nr VI/22/2010 z dnia 02 czerwca 2010 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości , zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta, przesłana pismem z dnia 1 lipca 2011 r. nr BRM.0711.42.2011.MGW, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11, art. 25 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 2, art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. nr 102 poz. 651 ze zm.), art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz.93 ze zm.) w związku z art. 7, art. 94 i art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Jako podstawę podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym a także art. 13 ust. 1 i art. 67 ust.1, art. 72, ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mocą § 1 kwestionowanej uchwały w nowelizowanej uchwale dodaje się § 10a w brzmieniu : „ 1. Za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. 2. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 25 % ceny nieruchomości gruntowej. ”

Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Ząbkowic Śląskich. W § 3 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W ocenie organu nadzoru podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z przywołanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Miejską do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i podjęcia aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1). Przepisy te determinują zakres przedmiotowego upoważnienia, a wynika z nich

możliwość określenia przez Radę Miejską ogólnych zasad, którymi powinien kierować się organ wykonawczy Gminy, gospodarując należącym do tej jednostki mieniem (w tym przypadku nieruchomościami).

Przy ocenie legalności uchwały trzeba mieć przede wszystkim na uwadze art. 169 ust. 1 Konstytucji, według którego jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, zaś ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Skoro ustawodawca konstytucyjny powołał organy stanowiące i wykonawcze, jako organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednemu organowi gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy.

W rozpoznawanej sprawie najistotniejszy jest podział kompetencji organów gminy przeprowadzony w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Trzeba przy tym zaznaczyć, że kompetencje, rozumiane jako prawne formy działania, są nienaruszalne, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala, w przeciwnym przypadku prowadziłyby to do chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji. (Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 31).

Podział organów gminy na stanowiące i wykonawcze został rozwinięty i uszczegółowiony w rozdziale 3 ustawy o samorządzie gminnym. Wedle obecnie obowiązujących w tej kwestii przepisów, organem stanowiącym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), organem wykonawczym zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Normę kolizyjną stanowi art. 18 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Organ ten nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (B. Dolnicki: *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1).

Dla oceny legalności uchwały konieczne zatem jest ustalenie, czy wprowadzone przez Radę Miejską wytyczne sformułowane są w sposób na tyle ogólny, aby nie ograniczać przysługującego Burmistrzowi Ząbkowic Śląskich uprawnienia do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wynikającego z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami a także art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca przyjął bowiem, że do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, z kolei zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazuje się ponadto w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego. Inaczej mówiąc, według przyjętych rozwiązań prawnych zasadą pozostaje dokonywanie przez organ egzekutywy czynności faktycznych i prawnych w imieniu i na rzecz gminy. W konsekwencji organ stanowiący gminy decyduje w zakresie bezpośrednio i wprost przekazanych mu przez ustawę. Pogląd taki znajduje wsparcie w orzecznictwie przyjmującym, że przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, Lex nr 16073).

Z powyższych względów realizacja uprawnienia do określania zasad zarządu mieniem czy też zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o których mowa w ustawie o samorządzie gminnym, powinna następować poprzez opracowanie zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w danym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07).

Rada Miejska w Ząbkowicach Śląskich w kwestionowanej uchwale zawarła postanowienie, z którego wynika konieczność uiszczenia opłat za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz ustaliła, że stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 25% ceny nieruchomości gruntowej. Tymczasem to z art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne, a art. 72 tej ustawy stanowi jednoznacznie, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 (ust. 1), zaś stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (ust. 2). Natomiast konkretną wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób spełnienia tych świadczeń ustala się w umowie (art. 73 ust. 5 ustawy). Jeśli zatem to organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy (co wynika z art. 11 i 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami), to w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, z uwzględnieniem granic określonych w art. 72.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały w zakresie, w jakim wprowadza ona do uchwały nowelizowanej § 10a ust. 2. Zawarta w nim regulacja ogranicza swobodę Burmistrza w realizacji powierzonego mu ustawowo zadania, czym narusza podział kompetencji pomiędzy organy Gminy, a ponadto wykracza poza przyznane Radzie Miejskiej uprawnienie także w ten sposób, że ustala treść przyszłych umów zawieranych z użytkownikami wieczystymi. Warto w tym miejscu wskazać na art. 353¹ Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina.

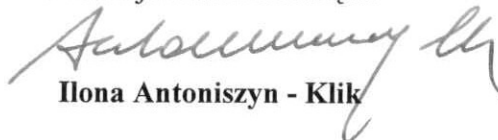
W odniesieniu natomiast do wprowadzanego do zmienianej uchwały § 10 a ust. 1 organ nadzoru stwierdził, że zawarta w nim regulacja stanowi zbędne powtórzenie art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z faktu istnienia określonej regulacji ustawowej należy wywieść brak uprawnienia po stronie Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich do rozstrzygania mocą wydanej przez siebie uchwały o konieczności ponoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W tym kontekście omawiana regulacja musi zostać uznana za podjętą bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, a więc niezgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który 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. Należy także wskazać na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia, a z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie.

W związku z powyższym 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. 92 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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Iona Antoniszyn - Klik