



Bydgoszcz, 10 lutego 2016 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.3.2016

DW. Rady RM
16.02.2016

~~Pan
Marcin Zajączkowski
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Ciechocinku~~

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 9 /2016

Działając na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

orzekam

o nieważności uchwał:

1. Nr XVI/94/15 Rady Miejskiej w Ciechocinku z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/144/12 z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony,
2. Nr XVI/95/15 Rady Miejskiej w Ciechocinku z dnia 29 grudnia 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/144/12 z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Ciechocinku podjęła uchwały Nr XVI/94/15 i Nr XVI/95/15. Przedmiotowe uchwały wpłynęły do organu nadzoru w dniu 14 stycznia 2016 r.

Podstawę prawną przedmiotowych uchwał stanowi art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących 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. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani ustawy o gospodarce nieruchomościami nie definiują pojęcia zasad gospodarowania nieruchomościami.

Uchwały w tym przedmiocie posiadają cechy ogólności i abstrakcyjności, co pozwala uznać je za akt prawa miejscowego.

Tym samym uchwały te - jako akt prawa miejscowego - powinny być ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe - urzędowe ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konieczne są zatem: publikacja takich aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalenie dla nich odpowiedniego *vacatio legis* (przepis art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484. z późn. zm.).

Z przytoczonych przepisów powyższej ustawy wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto ustawodawca wprowadził jako zasadę 14 dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach. Niespełnienie powyższych wymogów ustawy będzie zawsze naruszeniem prawa. Brak właściwej promulgacji aktu prawnego spowoduje więc, że nie wejdzie on w życie, a tym samym nie będzie funkcjonował w obrocie prawnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r. sygn. akt I OSK 701/08publ. LEX nr 531834 oraz wyrok z dnia 1 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 2038/09 pub. LEX nr 569729).

Tymczasem w § 3 uchwały Nr XVI/94/15 zawarto postanowienie: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Mocą niniejszego przepisu przewidziano zatem wejście w życie uchwały bez jej publicznego ogłoszenia.

Rada Miejska w Ciechocinku, co prawda sytuację próbowała naprawić uchwałą Nr XVI/95/15, ale uczyniła to w sposób nieprawidłowy, co spowodowało, że organ nadzoru wszczął postępowanie w stosunku do obu tych uchwał.

W orzecznictwie utrwalił się pogląd, że zarówno brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, skutkować będzie zawsze nieważnością całej uchwały (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2008 r. III SA/Wr 120/08, podobnie wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1113/98. opubl. w OSS z 2001/1/16).

Samo stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr XVI/94/15 pozostawiłoby w obrocie prawnym akt prawa miejscowego nieobowiązujący i nadal naruszający prawo, bo nie ogłoszony w dzienniku urzędowym.

Z kolei uchwałą Nr XVI/95/15 Rada Miejska w Ciechocinku próbowała „naprawić” § 3 uchwały Nr XVI/94/15, ale zrobiła to niezgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Tytuł uchwały Nr XVI/95/15 dotyczy uchwały pierwotnej i brzmi: „zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/144/12 z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony” i jest rozbieżny z jej treścią.

Z treści § 1 uchwały Nr XVI/95/15 wynika, że przedmiotowa uchwała wprowadza zmiany nie do wskazanej w tytule uchwały pierwotnej Nr XVII/144/12, lecz do uchwały Nr XVI/94/15, powtarzając niemal identycznie wszystkie jej postanowienia merytoryczne, ale jej głównym celem było wprowadzenie prawidłowego zapisu o publikacji w dzienniku urzędowym.

Zgodnie bowiem z normą ujętą w § 18 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej przedmiot uchwały określa się możliwie najzwężej, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Uznając, iż przedmiotem uchwały w rozumieniu ww. przepisu jest jej tytuł, wskazać należy, iż jest on szczególnie ważny przy pełnieniu funkcji informacyjnej dotyczącej zakresu merytorycznego uchwały. Tytuł uchwały

winien w sposób zwięzły, a zarazem rzetelny informować o zawartości uchwały, a zatem powinien on w sposób adekwatny określać merytoryczną treść uchwały.

Ponadto zgodnie z przepisem § 90 w zw. z §143 Zasad techniki prawodawczej, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony.

W dalszej części rozstrzygnięcia organ nadzoru dokona oceny zgodności z prawem treści merytorycznej, jednakowej dla obu przedmiotowych uchwał (uchwały różnią się numeracją jednostek redakcyjnych).

Uchwała Nr XVI/94/15 Rady Miejskiej w Ciechocinku z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/144/12 z dnia 6 lutego 2012 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony wprowadza zmiany polegające na obowiązku uzyskiwania przez Burmistrza Ciechocinka opinii właściwych Komisji Rady Miejskiej (Komisji Finansowo-Budżetowej, Komisji Planowania i Współpracy Gospodarczej, Komisji Komunalnej i Porządku Publicznego) przed :

- nabyciem nieruchomości przez gminę (§ 1 ust.1 uchwały Nr XVI/94/15);
- zbyciem lub oddaniem w użytkowanie wieczyste (§1 ust. 2 i 3 uchwały Nr XVI/94/15);
- wydzierżawianiem, oddaniem w użytkowanie lub najmem nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata, a także w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy przedmiotem których jest ta sama nieruchomość (§1 ust. 4 uchwały Nr XVI/94/15);
- oddaniem nieruchomości w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym gminy nieposiadającym osobowości prawnej na czas oznaczony powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony na cele związane z ich działalnością statutową (§1 ust. 5 uchwały Nr XVI/94/15).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym jak również inne uregulowania nie definiują pojęcia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. II SA/Bk 632/07 stwierdził: „Pojęcie gospodarowanie mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy, bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw które zostały wyraźnie zastrzeżone do kompetencji rady gminy”.

Rada Miejska w Ciechocinku uchwałą Nr XVII/144/12 Rada Miejska ustanowiła zasady gospodarowania mieniem. Uchwałą Nr XVI/94/15 dokonała jej zmiany polegającej na zobowiązaniu Burmistrza przed podejmowaniem wymienionych wyżej czynności z zakresu obrotu nieruchomościami, do uzyskiwania opinii trzech Komisji Rady Miejskiej. Postanowienia tej treści są, w ocenie organu nadzoru, nie do przyjęcia.

Rada Miejska poprzez takie rozwiązanie wkroczyła w kompetencje Burmistrza, opóźniałaby i paraliżowałaby jego działania z zakresu obrotu nieruchomościami jako organu wykonawczego, jednym słowem ograniczyłaby swobodę gospodarowania mieniem komunalnym o której mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Zdaniem organu nadzoru, przepis 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym daje radzie możliwość ustanowienia zasad z zakresu gospodarowania mieniem stanowiących wytyczne dla organu wykonawczego który samodzielnie gospodaruje nieruchomościami, przestrzegając określonych w uchwale zasad.

Jedynym ograniczeniem w procesie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości jest konieczność uzyskiwania zgody rady gminy w sytuacji, gdy zasady takie nie zostały określone.

Skoro Rada Miejska w Ciechocinku zdecydowała się na uchwalenie przedmiotowych zasad uchwałą Nr XVII/144/12 z dnia 6 lutego 2012 r., to Burmistrz jest ich wykonawcą a Rada w żaden sposób kompetencji jego ograniczać ani uszczuplać nie może, tak jak to uczyniła uchwałami Nr XVI/94/15 i Nr XVI/95/15 z dnia 29 grudnia 2015 r. poprzez zobowiązanie Burmistrza do uzyskiwania opinii właściwych Komisji Rady Miejskiej, przed podjęciem wskazanych wcześniej czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami. Mówiąc najprościej uchwałami Nr XVI/94/15 i Nr XVI/95/15 Rada Miejska w Ciechocinku ustanowiła „zasady do zasad”, czyniąc przez to iluzorycznymi kompetencje Burmistrza jako organu wykonawczego i gospodarującego mieniem.

W przypadku braku określenia przedmiotowych zasad, rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w przepisie 18 ust. 2 pkt 9 lit. a czynności obrotu nieruchomościami. Nie posiada natomiast kompetencji do wskazywania Burmistrzowi konkretnych działań. Zbieżne stanowisko prezentuje NSA w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. sygn. I OSK 2614/12.

Reasumując, Rada Miejska w Ciechocinku nie może podejmować czynności należących do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Zawiadomieniem z dnia 27 stycznia 2016 r. znak: WNK.DW.IV.4131.3.2016 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowych uchwał. Przewodniczący Rady Miejskiej w Ciechocinku pismem z dnia 3 lutego 2016 r., znak: OS. 0711.9.2016 informuje, że nie miał możliwości udzielenia odpowiedzi na zarzuty przedstawione w zawiadomieniu w wyznaczonym terminie do dnia 4 lutego 2016 r., wskazując przy tym, iż najbliższa sesja zaplanowana jest na dzień 22 lutego 2016 r. i „wówczas radni będą mogli wypracować stanowisko w powyższej sprawie”. Jednocześnie Przewodniczący Rady informuje, że zawiadomienie wpłynęło w dniu 3 lutego 2016 r. Organ nadzoru posiada potwierdzenie faksu na przesłanie przedmiotowego zawiadomienia w dniu 28 stycznia 2016 r. Wyznaczony zatem w zawiadomieniu termin udzielenia odpowiedzi do dnia 4 lutego 2016 r. był wystarczający, przy sprawnie funkcjonującym w jednostce obiegu korespondencji, na który to organ nadzoru nie ma wpływu. Ponadto w świetle przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W związku z tym w celu zagwarantowania przeprowadzenia w nieprzekraczalnym trzydziestodniowym terminie wszystkich niezbędnych czynności proceduralnych przyjęta została praktyka wyznaczania wobec organów jednostek samorządu terytorialnego kilkudniowego terminu na przedstawienie stanowiska. Termin ten traktowany jest jako umowny i w uzasadnionych przypadkach w porozumieniu z organem nadzoru może zostać przedłużony. Wniosek Pana o przedłużenie terminu do dnia 22 lutego 2016 r. nie może zatem zostać uwzględniony.

W tej sytuacji istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał Nr XVI/94/15 i Nr XVI/95/15 Rady Miejskiej w Ciechocinku z dnia 29 grudnia 2015 r. jako podjętych z istotnym naruszeniem wskazanych wyżej uregulowań prawnych.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

~~Rozstrzygnięcie jest ostateczne.~~

Na rozstrzygnięcie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko – Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87 – 800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Do wiadomości:

Pan Leszek Dzierżewicz
Burmistrz Ciechocinka

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI


Mikołaj Bogdanowicz