



## 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 z późniejszymi zmianami)

### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 24 maja 2011 roku nr 82.XII.2011 w sprawie udzielania bonifikaty od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanych budynkami wykorzystywanymi na cele mieszkaniowe stanowiących własność Miasta Jelenia Góra oraz określenia warunków jej stosowania.

### **Uzasadnienie**

W trakcie sesji dnia 24 maja 2011 roku Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła uchwałę nr 82.XII.2011 w sprawie udzielania bonifikaty od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanych budynkami wykorzystywanymi na cele mieszkaniowe stanowiących własność Miasta Jelenia Góra oraz określenia warunków jej stosowania, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta, przesłana pismem Kierownika Biura Rady Miejskiej z dnia 30 maja 2011 r. nr BRM 0007.515.2011, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 czerwca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że § 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2005 r. nr 175, poz. 1459 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 7, art. 77 § 1, art. 262 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98 poz. 1071 ze zm.).

Jako podstawę podjęcia uchwały wskazano art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy. Przepisy te uprawniają Radę Miejską do podjęcia uchwały w sprawie udzielenia bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, zobowiązując ją jednocześnie do określenia w niej w szczególności warunków udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

W § 3 uchwały stwierdza się, że koszt przygotowania nieruchomości do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a w szczególności koszt sporządzenia operatu szacunkowego nieruchomości i inwentaryzacji, ponosi wnioskodawca.

Przyznana Radzie Miejskiej kompetencja dotyczy określenia zasad, na jakich możliwe będzie udzielenie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy opłata taka ustalana jest w decyzji właściwego organu (w tym przypadku Prezydenta Miasta Jelenia Góra). Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.). W oparciu o przywołane przepisy ustawy o gospodarce

nieruchomościami, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy tej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości, a na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Przepis kompetencyjny sformułowany jest w sposób otwarty, pozwalając na zawarcie w uchwale dotyczącej udzielenia bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości także innych postanowień, niż warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w kształtowaniu treści uchwały podjętej na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy. W każdym przypadku organ stanowiący jest bowiem zobligowany do przestrzegania granic udzielonego mu upoważnienia jak i respektowania regulacji zawartych w aktach wyższej rangi. Rada Miejska Jeleniej Góry związana jest przede wszystkim wynikającą z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą legalizmu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności. Rozstrzygnięcie o obowiązku poniesienia kosztów przygotowania nieruchomości nie może zostać uznane za postanowienie z zakresu udzielenia bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Rada Miejska jest uprawniona do wypowiedzenia się tylko co do ostatecznej wysokości opłaty z tytułu przekształcenia, a jak wynika z art. 4 ust. 2 ustawy koszty przygotowania nieruchomości do przekształcenia nie stanowią elementu ustalanej opłaty.

Należy przy tym zauważyć, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje w drodze decyzji administracyjnej, kończącej postępowanie w tej sprawie. Postępowanie administracyjne jest natomiast regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, gdzie w dziale IX ustawodawca rozstrzygnął o opłatach i kosztach takiego postępowania. W art. 262 Kodeksu stwierdza się, że stroną obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Nie istnieje żaden przepis szczególny, który przewidywałby konieczność uiszczenia kosztów postępowania zmierzającego do wydania decyzji w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez wnioskodawcę. Jak podkreśla się w doktrynie, wyliczenie zawarte w art. 262 Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter zamknięty, co oznacza że stroną obciążają wyłącznie koszty wskazane w tym przepisie. Inne koszty postępowania niewymienione w tym przepisie obciążają organ administracyjny. Wyjątki od tej zasady mogą przewidywać tylko przepisy szczególne (M. Jaśkowska, A. Wróbel: Komentarz aktualizowany do art. 262 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2011). Z art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika natomiast obowiązek organu administracji publicznej zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, a zgodnie z art. 7 Kodeksu w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Przepisy te obligują organ administracji publicznej do zebrania całego materiału dowodowego, koniecznego do wydania orzeczenia, a co za tym idzie do poniesienia kosztów ich zebrania. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Oddziału Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r. II SA/Gd 2016/98, w którym podkreśla się, że z przepisów działu IX Kodeksu postępowania administracyjnego wywieść należy, że koszty postępowania (wydatki) ponosi organ prowadzący postępowanie. Wynika to z obowiązków

dowodowych organu (art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz ze ściśle określonych przypadków, kiedy koszty postępowania obciążają stronę (art. 262 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w § 3 uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji o charakterze ustawowym. Jeśli bowiem ustalenie wartości nieruchomości, dokonanie jej inwentaryzacji czy też inne czynności są konieczne dla dokonania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości i wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej, obciążają one organ administracji publicznej, a nie wnioskodawcę.

Z tych samych względów regulacja zawarta w § 3 uchwały nie mogłaby także zostać sformułowana jako warunek udzielenia bonifikaty, o którym mowa w art. 4 ust. 11a ustawy.

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.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander  
Marek Skorupa**