

**UCHWAŁA NR XXXVIII/879/13
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 26 czerwca 2013 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 maja 2013r. NR
NP.II.4131.1.316.2013.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594) i art. 3 § 2 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012r. poz. 270).

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§ 1. Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 maja 2013r. NR NP.II.4131.1.316.2013 stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVI/ 816/13 Rady Miasta Katowice z dnia 24 kwietnia 2013r. w sprawie wyrażenia zgody na zastosowanie indywidualnej stopy procentowej równej 150% stopy redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski na dzień wydania decyzji, w stosunku do rozłożonej na raty nieuiszczonej części opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Miasta Katowice, dla których opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 3% wartości gruntu, a czas rozłożenia opłaty na raty będzie nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat.

§ 2. Argumenty prawne wniesienia skargi zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Jerzy Forajter

Uzasadnienie

Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 29 maja 2013r. NR NP.II.4131.1.316.2013 stwierdzono nieważność uchwały Nr XXXVI/816/13 Rady Miasta Katowice z dnia 24 kwietnia 2013r. w sprawie wyrażenia zgody na zastosowanie indywidualnej stopy procentowej dla rozłożonej na raty opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Miasta Katowice, dla użytkowników wieczystych, których opłata roczna wynosi 3% wartości gruntu, a czas rozłożenia opłaty na raty będzie nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, jako niezgodnej z art. 4 ust. 5 ustawy z 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 83).

Rada Miasta Katowice zarzuca wskazanemu wyżej rozstrzygnięciu Wojewody Śląskiego rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

-art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 83) polegające na błędnym przyjęciu, że Rada Miasta Katowice nie była uprawniona do udzielenia generalnej zgody na zastosowanie innej stopy procentowej niż równa stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski

- art. 91 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) poprzez błędne uznanie, że uchwała Rady Miasta Katowice z dnia 24 kwietnia 2013r. Nr XXXVI/816/13 jest sprzeczna z prawem.

Dokonana przez organy nadzoru interpretacja przepisów art. 4 ust. 5 ustawy z 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (dalej ustawa) będąca podstawą do uznania za nieważną uchwały Rady Miasta Katowice z dnia 24 kwietnia 2013r. jest błędna i niezgodna z intencją ustawodawcy.

Organ nadzoru uzasadniając swoje stanowisko posłużył się następującą argumentacją:

- regulacja zawarta w przepisie art. 4 ust. 5 ustawy stanowi wyjątek od zasady wynikającej z art. 4 ust. 4 ustawy, a jako wyjątek nie może być stosowana globalnie i "in blanco" na przyszłość, bez rozpatrzenia konkretnego przypadku umownego oprocentowania,

- posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem "może wyrazić zgodę" oznacza, że dotyczy ona konkretnej sprawy,

- zgoda rady gminy na zmianę stopy oprocentowania niespłaconej części opłaty jest elementem konkretnego postępowania i dlatego zgoda powinna być udzielana indywidualnie, po przedstawieniu przez organ wykonawczy gminy indywidualnego wniosku w tej sprawie,

- odniesienie się przez radę do konkretnego przypadku pozwala jej na zachowanie swych funkcji kontrolnych, które tylko w ten sposób nie staną się iluzoryczne.

Treść przepisu art. 4 ust. 5 ustawy jest następująca:

"Wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a właściwa rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 4, stopy procentowej".

Odczytując literalnie w/wym. przepis trudno przyjąć, że jego gramatyczna wykładnia uprawnia do wyciągnięcia wniosków do jakich doszedł organ nadzoru.

Zatem organ nadzoru posłużył się innym rodzajem wykładni. Jednak jego stanowisko sprowadza się w zasadzie do przedstawienia tezy, brak natomiast wyводу mającego te tezy uzasadnić.

Podejmując polemikę z tymi tezami należy podnieść:

- w odniesieniu do pierwszej tezy, że również samo udzielenie bonifikaty stanowi wyjątek od zasady, że osoba na której rzecz zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego obowiązana jest do uiszczenia całej opłaty ustalonej w/g ściśle określonych zasad a mimo to ustawa przewiduje w tym zakresie wydawanie zgód o charakterze generalnym,

- w odniesieniu do drugiej tezy, że z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż określenie "może wyrazić zgodę" oznacza, że dotyczyć ona musi konkretnej sprawy. Przepis art. 4 ust. 17 ustawy stanowi jedynie, że w przypadku określonym w ust. 5 do wyrażenia zgody przez radę stosuje się odpowiednio przepis art. 11 ust. 2 ustawy z 21.08.1997r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n) z którego wynika, że jeżeli przepisy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody następuje w drodze uchwały rady. Przytoczone przez organ nadzoru stanowisko można spotkać co prawda w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych na tle stosowania innych ustaw lecz zdaniem skarżącego jest to stanowisko błędne. Jak stwierdza Ewa Bończak - Kucharczyk w komentarzu do art. 11 u.g.n Lex dla Samorządu Terytorialnego Plus 22/2013r. "Pogląd ten wydaje się jednak nie w pełni zgodny z intencjami ustawodawcy, w każdym razie przynajmniej w odniesieniu do wyrażenia zgody na uzyskanie bonifikaty, o której mowa w art. 68 u.g.n. Świadczy o tym aktywność ustawodawcy zmierzająca do wprowadzenia takich zmian ustawy, które spowodują w praktyce odejście od zasady indywidualizmu w wydawaniu zgody na udzielenie bonifikat". Warto również w tym miejscu przytoczyć fragmenty uzasadnienia do projektu ustawy z 5 listopada 2009r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Sejm RP VI Kadencji nr druku 1891) "Przepis art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami określa warunki i zasady udzielania bonifikat od ceny nieruchomości zbywanych przez podmioty publiczne. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami bonifikaty udziela właściwy organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta), o ile występują przesłanki wymienione w pkt. 1 - 11.04.2013r. Jednocześnie przepis ten wymaga wyrażenia przez organ stanowiący (województwo albo radę lub sejmik) zgody na udzielenie bonifikaty. W praktyce stosowania tego przepisu pojawiły się wątpliwości, które w szczególności dotyczyły ustalenia, czy zgoda na udzielenie bonifikaty może mieć charakter ogólny, czy też winna być wyrażana przez organ indywidualnie w sprawach dotyczących konkretnie zdefiniowanych nieruchomości. Wątpliwości te były przedmiotem dyskusji w Podkomisji Nadzwyczajnej w toku prac nad poprzednią nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wyniku tej dyskusji członkowie Podkomisji stwierdzili, że nie ma żadnego racjonalnego powodu, by organy uchwałodawcze ograniczały swoje kompetencje do wyrażenia zgody jedynie w indywidualnych sprawach. Tym bardziej, że w niektórych przypadkach (np. w przypadku przeznaczenia do sprzedaży dużej liczby lokali mieszkalnych) podejmowanie uchwał w sprawach indywidualnych byłoby zbyt czasochłonne i nieracjonalne. Z tego też powodu zdecydowano, że zgoda na udzielenie bonifikaty może mieć zarówno charakter ogólny, jak i dotyczyć konkretnej nieruchomości".

"Ukształtowanie przepisu art. 68 ust. 1 i dodanie ust. 1b w zaproponowany sposób zapewni podmiotom publicznym swobodę w kształtowaniu przedmiotowego zakresu uchwały lub zarządzenia, w tym w ustalaniu szczegółowych warunków przyznawania bonifikat. Zaproponowana zmiana umożliwi zatem właściwym organom uwzględnienie w działaniach z zakresu gospodarki nieruchomościami lokalnych uwarunkowań i potrzeb".

- w odniesieniu do trzeciej tezy, że przecież udzielenie bonifikaty również jest elementem konkretnego postępowania a mimo to zgoda na udzielenie bonifikaty ma charakter generalny

- w odniesieniu do czwartej tezy, że równie dobrze można byłoby postawić zarzut, że iluzoryczne są funkcje kontrolne rady w sytuacji, gdy wydawane są generalne zgody na udzielenie bonifikaty.

Oprócz dotychczas analizowanej argumentacji, organ nadzoru na uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia przytoczył jeszcze fragmenty uzasadnienia do wyroku NSA o sygn. I OSK 579/09 który oznaczył datą 25.08.2010r. (wadliwie, bo w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych nie ma wyroku NSA o takiej dacie i sygnaturze). Tak czy inaczej, wyrok ten wydany został na gruncie przepisu art. 70 ust. 4 u.g.n, a nie na gruncie przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, stąd nie może stanowić wskazówki dla rozstrzygnięcia.

Reasumując, zdaniem skarżącego organ nie uzasadnił przekonująco motywów swojego rozstrzygnięcia, nie przytoczył też mającego je uzasadnić stanowiska doktryny czy orzecznictwa, odnoszącego się do przepisu art. 4 ust. 5 ustawy.

Nie od rzeczy będzie w tym miejscu wspomnieć, że w zamieszczonych do w/wym przepisu komentarzach i orzeczeniach w Systemie Informacji Prawnej Lex/Lex dla Samorządu Terytorialnego) trudno doszukać się takich, które potwierdzałyby stanowisko organu nadzoru. Zamieszczony zaś w Lexie wzór uchwały rady miasta podjętej w trybie przepisu art. 4 ust. 5 ustawy autorstwa uznanego przedstawiciela doktryny R. Skwarły z 2012r. zgodny jest co do zasady z uchwałą, której nieważność stwierdził organ nadzoru.

Prezentowana przez organ nadzoru wykładnia przepisu art. 4 ust. 5 ustawy prowadzi do niczym nie uzasadnionego uszczuplenia kompetencji i uprawnień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i konieczności zachowań nieracjonalnych i kłócących się ze zdrowym rozsądkiem .

Jest to widoczne zwłaszcza w kontekście uzasadnienia do przedmiotowej uchwały. Motywem bowiem podjęcia uchwały (na wniosek organu wykonawczego) nie były okoliczności związane z sytuacją materialną poszczególnych wnioskujących o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, tylko wola utrzymania dochodów Miasta Katowice w okresie rozłożenia opłaty za przekształcenie na raty, na poziomie porównywalnym z poziomem dochodów możliwych do uzyskania w tym okresie z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, jakie opłacałaby płatnik, pozostający użytkownikiem wieczystym gruntu. Stąd z natury rzeczy ewentualne indywidualne uchwały i ich uzasadnienia o wyrażeniu zgody na zastosowanie innej stopy procentowej niż równa stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski byłyby identyczne.

Warto jeszcze w tym miejscu wskazać na niekonsekwencję organu nadzoru który przy niezmienionym stanie prawnym, nie kwestionował innych uchwał o wyrażeniu zgody w trybie art. 4 ust. 5 ustawy mających charakter generalny, jak choćby uchwały nr XVII/228/07 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 17 grudnia 2007r.

Mając powyższe na uwadze wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest uzasadnione.