



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

WROCLAW, dnia 18 listopada 2004 r.

nr 222

### TREŚĆ:

Poz.:

#### WYROKI WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCLAWIU:

- 3446** – wyrok z dnia 24 marca 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej Z. nr (...) z dnia 30 października 2000 r. w przedmiocie zmiany uchwały Rady Miasta i Gminy Z. nr (...) z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy ..... 22823
- 3447** – wyrok z dnia 30 kwietnia 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej K. nr (...) z dnia 19 kwietnia 2001 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ..... 22826
- 3448** – wyrok z dnia 27 maja 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Gminy P. nr (...) z dnia 27 lutego 2001 r. w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacencki ..... 22830
- 3449** – wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miasta O. nr (...) z dnia 26 czerwca 2001 r. w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność miasta ..... 22833
- 3450** – wyrok z dnia 13 sierpnia 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wydany po rozpoznaniu sprawy ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej L. nr (...) z dnia 31 października 2003 r. w przedmiocie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ..... 22836

**3446**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 24 marca 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA del. do WSA – Andrzej Jurkiewicz  
Sędzia NSA del. do WSA – Halina Kremis  
Sędzia WSA – Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)  
Protokolant – Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w dniu 9 marca 2004 r. na rozprawie sprawy ze skargi ... na uchwałę Rady Miejskiej ... z dnia 30 października 2000 r. nr XXIII/181/2000 w przedmiocie zmiany uchwały Rady Gminy i Miasta ... z dnia 28 maja 1998 r. nr ...XLVII/345/98 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie ustalającym nowe brzmienie § 26 ust. 5 zdanie 1 tej uchwały oraz w zakresie § 3 zaskarżonej uchwały**

### Uzasadnienie

Powołując podstawę z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 674) w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały Rady Miejskiej ... z dnia 30 października 2000 r. nr XXIII/181/2000 zmieniającej uchwałę Rady Gminy i Miasta w ... nr XLVII/345/98 z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy w zakresie ustalającym nowe brzmienie § 26 ust. 5 zdanie 1 tej uchwały.

W uzasadnieniu wskazał, że uchwała w zaskarżonej części w sposób istotny narusza art. 70 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543). Przedmiotową uchwałę wydano w oparciu o art. 18 ust. 3 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 oraz art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 34 ust. 6, art. 35, art. 37, art. 70 i art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Przepis ten zgodnie z art. 71 ust. 3 tej ustawy stosuje się odpowiednio przy pobieraniu pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej. W ocenie skarżącego z treści tego przepisu nie wynika wola ustawodawcy do upoważnienia rady gminy do innego uregulowania dopuszczalnego maksymalnego czasu, na jaki może zostać rozłożona płatność rat za sprzedana w drodze bezprzetargowej nieruchomość gminy, nawet w postaci zalecenia dla zarządu gminy. Zarząd gminy jako organ właściwy w sprawach gospodarowania nieruchomościami gminnymi może kształtować czas trwania spłaty rat w umowie zawartej z nabywcą nieruchomości gminnej. Ustanowiony w ustawie termin nie może zostać zmieniony innym aktem prawnym niż ustawa. Według dołączonego do skargi odpisu zaskarżonej uchwały Rada Miejska nadała nowe brzmienie § 26–29 uchwały z dnia 28 maja 1998 r., zaś zgodnie z § 26 ust. 5 zdanie 1 „Na wniosek nabywcy lokalu użytkowego cena sprzedaży może być rozłożona na raty na okres nie dłuższy niż 3 lata”.

W odpowiedzi na skargę Gmina ... wniosła o jej oddalenie. Uchwalona zmiana dotychczas obowiązującej uchwały miała na celu przyznanie najemcom pierwszeństwa w nabywaniu lokali użytkowych oraz ustanowienie zasad ich sprzedaży. Podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały był przede wszystkim art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawierający upoważnienie do określenia przez radę zasad zbywania nieruchomości gruntowych. Uchwała nie narusza postanowień szczególnej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Uchwała określa jedynie zasadnicze warunki zbywania przez zarząd lokali użytkowych na podstawie umów cywilnoprawnych. Jednym z tych warunków wiążących organ wykonawczy gminy jest możliwość rozłożenia ceny na okres 3 lat, zatem na okres nie dłuższy niż 10 lat, czyli zgodnie z art. 70 ust. 2 cyt. ustawy, który wskazuje termin maksymalny.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wymagał wstępnie rozważenia charakteru prawnego zaskarżonej uchwały w nawiązaniu do powołanej w niej podstawy prawnej oraz treści szczególnych postanowień. W toku dokonywania ocen przy rozpoznawaniu nin. sprawy należało uwzględnić stan prawny obowiązujący w dacie podejmowania uchwały, zatem w szczególności z pominięciem zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718) w zakresie przepisów art. 40, art. 41 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1966 r. Nr 13, poz. 74 ze zm., obecnie Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Według ówczesnego brzmienia, art. 40 powołanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wyodrębniał trzy rodzaje przepisów gminnych, czyli zgodnie z określeniem ustawowym przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zatem przepisy wykonawcze do ustaw wydawane na podstawie szczególnej delegacji ustawowej (art. 40 ust. 1 cyt. ustawy), przepisy ustrojowe o charakterze wewnętrznym lub strukturalno-organizacyjnym, w tym w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2) oraz przepisy porządkowe (art. 40 ust. 3). W sensie wyłącznie przedmiotowym przepisy te należałoby podzielić na lokalne przepisy wykonawcze do ustaw (czy to ustaw szczególnych czy ustawy ustrojowej) oraz przepisy porządkowe. Wyodrębnienie trzech kategorii omawianych przepisów o charakterze powszechnie obowiązujących podstaw źródeł prawa, związane jest z ich zróżnicowaniem w zakresie podstawy prawnej ich wydania, zakreślającej zakres swobody organu gminy przy uchwalaniu treści tych przepisów, oraz w zakresie skutków prawnych. Z uwagi na rozłączny charakter tych kategorii za niewłaściwe uznaje się łączenie w jednej uchwale organu gminy przepisów należących do różnych kategorii pomimo braku w tym zakresie formalnego zakazu. W przypadku podjęcia jednak takiej uchwały, powinna ona podlegać jednolitej ocenie prawnej w zakresie jej legalności, bez potrzeby lub możliwości wyodrębniania w ramach danej uchwały przepisów należących do jednej z tych kategorii, o ile sama uchwała nie wprowadziła takich wyraźnych rozróżnień. Jak wiadomo, niekiedy w nauce prawa kwestionuje się normatywny charakter przepisów wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 cyt. ustawy, skoro mają dotyczyć jedynie wewnętrznego ustroju gminy i adresowane są do organów gminy lub jej jednostek organizacyjnych (por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska „Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym – komentarz” wyd. 1999 s. 267 i 2270–275), jednak poglądy takie pozostają w sprzeczności z wyraźnym brzmieniem ustawy (patrz A. Szewc, T. Szewc „Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego” s. 53–54).

Przepisy te należy zatem zaliczyć do przepisów gminnych (obecnie aktów prawa miejscowego). Wymaga podkreślenia, że ustawodawstwo zwykłe – o ile nawet nie stanowi podstawy prawnej tej kategorii przepisów – limituje treść tych przepisów (M. Szewczyk „Miejsce aktów określających ustrój jednostek samorządu terytorialne-

go w strukturze źródeł prawa administracyjnego” w: „Instytucje współczesnego prawa administracyjnego” wyd. Kraków 2001 s. 710). O ile zaś nawet w nauce prawa i orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyodrębnia się ponadto uchwały rady gminy w formie aktu wewnętrznego, to jednak wymaga się wyraźnego wskazania w danej uchwale takiego właśnie charakteru tej uchwały i precyzyjnego wyznaczenia kręgu jej adresatów, pod rygorem stwierdzenia nieważności uchwały niespełniającej tych kryteriów (patrz wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2000 r. sygn. akt I SA 721/00 Lex nr 57173, wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1992 r. sygn. akt SA/Wr 1125/91 z glosą E. Ochendowskiego na temat prawa statutowego OSP 1993 z. 11, poz. 210, uchwała SN z dnia 26 września 1995 r. sygn. III AZP 22/95 OSNJP i US 1996 nr 6, poz. 80, uzasadnienie wyroku NSA z 24 marca 1992 r. sygn. akt SA/Wr 96/02 OSP 1993 z. 7–8, poz. 149 z glosą Z. Kmiecika lub wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 1992 r. sygn. akt SA/WR 301/92 OSP 1993 z. 4, poz. 81 z glosą R. Mastalskiego).

Wymaga podkreślenia, że art. 18 powołanej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. może być podstawą przepisów gminnym tylko wówczas, gdy upoważnia radę do podejmowania uchwał w konkretnej sprawie (wyrok NSA z dnia 25 lutego 1992 r. sygn. akt I SA 1397/91 Wokanda 1992 z. 6, poz. 23). W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, zaś zasady techniki prawodawczej (ówczesznie wynikające z uchwały nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej M. P. Nr 44, poz. 310, obecnie patrz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908) powinny być stosowane przy stanowieniu przepisów gminnych (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98 OSS. 2000/1/17, ponadto wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92 ONSA 1993 z. 2, poz. 44, wyrok NSA z dnia 22 lutego 1994 r. sygn. akt SA/WR 2248/93 Wspólnota 1994/38/20, wyrok NSA z dnia 11 października 1991 r. sygn. akt SA/Wr 1005/91 ONSA 1991 z. 3–4, poz. 88, wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 Lex nr 53377). Jest istotne, że zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Przenosząc te ogólne spostrzeżenia na grunt rozpoznawanej sprawy i dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały, należy przede wszystkim stwierdzić, że jej podstawą prawną nie mógł być przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), który stanowił, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej. Zaskarżona uchwała dotyczyła bowiem sprzedaży „lokalu użytkowych w budynkach komunalnych lub budynków użytkowych”, nie zaś nieruchomości gruntowych. Pojęcie nieruchomości gruntowej ma ustalone znaczenie zarówno w dziedzinie prawa cywilnego (art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego – nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności) oraz w zakresie gospodarki nieruchomościami (art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – ilekroć w ustawie jest mowa o nieruchomości gruntowej, należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności). Nieruchomość gruntowa oznacza grunt zlokalizowany i geodezyjnie wydzielony (patrz „Gospodarka nieruchomościami – komentarz” pod red. J. Szchułowicza wyd. 2003 s. 28–29) i jedynie takiej nieruchomości dotyczy przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a o którym była mowa (por. cyt. już komentarz A. Agopszowicza i Z. Gilowskiej s. 150–151). Podstawą prawną zaskarżonego fragmentu uchwały nie mógł być oczywiście przepis art. 40 ust. 1 ustawy ustrojowej w związku z art. 34 ust. 6, art. 35, art. 37, art. 70 (powołany jako całość) i art. 71 powołanej wcześniej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, skoro art. 34 ust. 6 tej ustawy dotyczy możliwości przyznania najemcom lub dzierżawcom pierwszeństwa w nabywaniu lokali, art. 37 ust. 3 dotyczy możliwości zwolnienia z obowiązku zbycia w drodze przetargu określonych nieruchomości na rzecz oznaczonych podmiotów, art. 70 ust. 4 i art. 71 ust. 3 dotyczą możliwości zastosowania umownych stawek oprocentowania niespłaconej części ceny sprzedawanej nieruchomości rozłożonej na raty bądź niespłaconej części pierwszej raty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w drodze bezprzetargowej, zaś art. 35 oraz pozostałe części wskazanych wyżej przepisów tej ustawy nie zawierają upoważnień ustawowych do ustanowienia przepisów gminnych. Wymaga przypomnienia, że uchwała rady gminy stanowiąca przepisy gminne nie mogła powtarzać treści uregulowanych ustawowo, a tym bardziej pozostawać z nimi w sprzeczności (por. „Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym” pod red. P. Chmielnickiego Wyd. Pr. 2004 s. 148–150, 279–284, 287). Zgodnie z art. 70 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej może zostać rozłożona na raty, nie dłużej niż na 10 lat. Zaskarżona uchwała tymczasem ustaliła nowe brzmienie § 26–29 uchwały nr XLVII/345/98 Rady Gminy i Miasta w ... z dnia 28 maja 1998 r. stanowiąc w § 26 ust. 5 zd. 1, że na wniosek nabywcy lokalu użytkowego cena sprzedaży może być rozłożona na raty na okres nie dłuży (przypuszczalnie z oczywistą omyłką pisarską, powinno być: dłuższy) niż 3 lata. Po stanowieniu § 26 uchwały w nowym brzmieniu stanowiący o przyznaniu najemcom lokali użytkowych pierwszeństwa w ich nabywaniu oraz określały szczegółowe warunki powstania tego pierwszeństwa (§ 26 ust. 1 i 3 uchwały), a ponadto sposób zapłaty ceny sprzedaży (§ 26 ust. 4 i 5 uchwały). Przepisy te regulowały w sposób bezpośredni uprawnienia i obowiązki tych najemców oraz stanowiąły przepisy powszechnie obowiązujące. Z uwagi na powołane podstawy prawne i brzmienie uchwały wykluczone byłoby uznanie jej za wytyczne wewnętrzne adresowane wyłącznie do zarządu gminy. Powołany przepis art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. ustanowił ograniczenie ustawowe w odniesieniu do zbywcy nieruchomości w zakresie okresu ustano-

wienia w umowie ratalnej zapłaty ceny nieruchomości, ale jednocześnie przyznał nabywcy możliwość negocjowania przy zawieraniu umowy ustalenia tego okresu w rozmiarze do 10 lat. Omawiany fragment uchwały oznaczał naruszenie materii ustawowej zarówno w tym sensie, że zbędnie regulował przedmiot unormowany w ustawie, ale ponadto dlatego, że wprowadzał zmianę normy ustawowej i to jeszcze polegająca na uszczupleniu uprawnień przyznanego adresatom normy w ustawie. Wydanie zaskarżonej uchwały w omawianym zakresie nie było zatem dopuszczalne również w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy ustrojowej przewidującego kompetencje organów gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. W szczególności bowiem przepis ten nie mógł także służyć do ograniczenia uregulowanej ustawowo możliwości określonego ukształtowania treści umowy zbycia lokalu przez organ gminy, gdyż rada nie może w sposób dowolny i niezgodnie z ustawą ograniczać kompetencji organu wykonawczego (por. cyt. komentarz wyd. 2004 s. 140–142, 234, 245–248).

Mając powyższe na uwadze i uwzględniając charakter zaskarżonej części uchwały jako przepisu gminnego (aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym) co nakazywało ponadto uchylenie § 3 zaskarżonej uchwały wobec określenia w sposób niedostateczny i niezgodny z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 91, poz. 577) sposobu jej publikacji oraz na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) w związku z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające (Dz. U. Nr 153, poz. 1271) i art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), orzeczono jak na wstępie.

### 3447

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 30 kwietnia 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

|                           |                                     |
|---------------------------|-------------------------------------|
| Przewodniczący Sędzia NSA | – Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca) |
| Sędzia WSA                | – Mieczysław Górkiwicz              |
| Asesor WSA                | – Anna Siedlecka                    |
| Protokolant               | – Anna Biłous                       |

po rozpoznaniu w dniu 20 kwietnia 2004 r. na rozprawie sprawy ze skargi ... na uchwałę Rady Miejskiej w ...z dnia 19 kwietnia 2001 r. nr 318/2001 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdza

**nieważność zaskarżonej uchwały.**

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 19 kwietnia 2001 r. nr 318/2001 Rada Miejska w ... w oparciu o przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ... pomiędzy ul. ... i... na zachodzie, linię kolejową na południu i na wschodzie ul. ..., ul. ... i wzgórzem parkowym na północy.

W dniu 5 listopada 2001 r. wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu skargę na tę uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności. W uzasadnieniu tej skargi organ nadzoru stwierdził, że w toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 4 obszar C, D, E i F narusza w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 4 obszar G pkt 1, we fragmencie „07 U – obiektu dawnej pralni garnizonowej – dopuszcza się możliwość nadbudowy o 1 kondygnację oraz modernizacji ewent. rozbudowy w głąb działki w celu usytuowania nowej funkcji usługowej; alternatywnie dopuszcza się możliwość lokalizacji stacji paliw pod warunkiem prawoskrętnej obsługi komunikacyjnej” w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.),
- § 5 ust. 1 teren O2 Z1/2 i O6 L 1/2 w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 5 ust. 1 teren O5 Z 1/2 w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

1. Rada w § 4 obszaru G, pkt 1, dla terenu oznaczonego jako 07 U – obiektu dawnej pralni garnizonowej – ustaliła następujące przeznaczenie: dopuszcza się możliwość nadbudowy o 1 kondygnację oraz modernizacji ewent. rozbudowy w głąb działki w celu usytuowania nowej funkcji usługowej; alternatywnie dopuszcza się możliwość lokalizacji stacji paliw pod warunkiem prawoskrętnej obsługi komunikacyjnej.  
Jak ustalił organ nadzoru do Urzędu Miejskiego w ... w dniu 23 sierpnia 2000 r. wpłynęły protesty Panów: .... W książce podawczej pisma te zostały zarejestrowane pod nr kolejno: 3943, 3944, 3945, 3946 i 3947. Dotyczyły wskazanego wyżej zapisu planu, dopuszczającego lokalizację stacji paliw na działce nr .... Plan był wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 26 lipca 2000 r. do 16 sierpnia 2000 r. Protesty i zarzuty można było wносить w terminie do 30 sierpnia 2000 r. (14 dni po upływie okresu do wyłożenia projektu). Zarząd winien rozpatrzyć protesty w terminie miesięcznym czyli do 30 września 2000 r.  
Zarząd rozpatrzył protesty Panów ...w dniu 28 grudnia 2000 r. Protestu Pana.....nie rozpatrzył. Natomiast w § 5 ust. 1 teren 05 Z 1/2 Rada dokonała ustaleń szczegółowych dla ulicy układu podstawowego projektowanej jako ulica zbiorcza łącząca ul. .... Co do tych zapisów planu wniosła zarzut 29 sierpnia 2000 r. Zarząd winien rozpatrzyć zarzut w terminie nie dłuższym niż miesiąc liczonym od dnia 30 sierpnia 2000 r. czyli do dnia 30 września 2000 r.  
Zarząd rozpatrzył zarzut w dniu 28 grudnia 2000 r. Zarząd nie przedstawił dowodu świadczącego, iż wycofała zarzut w wyniku negocjacji. Z oświadczenia nr DA/254/2001 podpisanego przez ... nie wynika jednoznacznie kiedy wycofany został zarzut. Oświadczenie to nosi datę 24 sierpnia 2001 r. Udzielone przez Zarząd wyjaśnienia w piśmie z dnia 20 sierpnia 2001 r. są niewystarczające, gdyż nie są poparte dokumentem świadczącym o tym, iż na etapie zgłaszania i rozpatrywania zarzutów, zarzut został jednak wycofany. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po upływie terminów, o których mowa w art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 2 rozpatruje, w terminie nie dłuższym niż miesiąc, protesty i zarzuty nieuwzględnione w projekcie planu.  
Zarząd naruszył procedurę planistyczną wniesione do projektu planu i przedstawia radzie gminy protesty i zarzuty rozpatrując protesty po upływie terminu albo nie rozpatrując ich wcale. W przypadku zarzutu rozpatrzyć go po terminie.  
W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.
2. Uchwalony plan w § 4 zawiera ustalenia szczegółowe dla obszarów objętych planem, m.in. obszarów C, D, E i F. Na części tych obszarów bezpośrednio przyległych do drogi wojewódzkiej nr 317 plan przewiduje możliwość lokalizacji nowych obiektów i urządzeń (w szczególności obszar C teren 12 U) na planie zaznaczony jako 16U/ i 15 Uz; obszar D teren 03 U, 04 U, 05 Uz; obszar F teren 01 Uz/ lub zmiany sposobu zagospodarowania (w szczególności obszar C teren 03 U; obszar E teren 04 U, 05 U; obszar F teren 02 Ks/. Realizacja projektowanej planem zabudowy usługowej lub rozbudowa dotychczasowej w bezpośrednim sąsiedztwie drogi wojewódzkiej nr 317 niewątpliwie wygeneruje znaczne zwiększenie ruchu drogowego.  
Niezależnie od tego w § 4 obszar D dla terenów oznaczonych symbolem 01–04 U i 05 Uz plan dopuszcza obsługę komunikacyjną z ulicy ... poprzez dwa wjazdy/wyjazdy.  
Podobnie uchwała stanowi w § 4 obszar F teren 01 Uz /gdzie obsługę komunikacyjną ma zapewnić 1 wjazd/wyjazd od ulicy .... Z kolei w § 5 ust. 1 uchwały umieszczono ustalenia szczegółowe dotyczące komunikacji drogowej dla ulic układu podstawowego 02 Z 1/2, ulica zbiorcza ul. ... i 06 L 1/2 projektowanej ulicy lokalnej/ od ul. ....  
W tych przypadkach zapisy planu nie tylko oddziaływać będą na sam ruch drogowy, ale mają również bezpośredni wpływ na samą drogę wojewódzką ze względu na planowane budowy wjazdów/wyjazdów oraz ustalenia szczegółowe dla ul. .... Tymczasem zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno uzgadnia projekt planu stosownie do jego zakresu, z właściwym zarządem drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu może mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę.  
Zarządca drogi winien uzgodnić te ustalenia. Może bowiem wnieść dodatkowe uwagi dotyczące warunków obsługi komunikacyjnej projektowanych terenów (wymagań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez zakazu wjazdu i wyjazdu z drogi, warunków ograniczonej dostępności itp.). Tymczasem Zarząd nie uzgodnił projektu planu czym naruszył cytowany wyżej przepis.  
W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Organ nadzoru, pismem nr PN.II.0914-10/10/01 doręczonym Gminie w dniu 5 września 2001 r. wezwał Radę Miejską w ... do usunięcia naruszenia prawa we własnym zakresie w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wezwania. Do dnia sporządzenia niniejszej skargi Rada nie usunęła naruszenia prawa.  
Ze względu na stopień naruszeń prawa uzasadnione pozostaje żądanie stwierdzenia nieważności całej uchwały.  
Skargę na tę uchwałę wniósł także Pan ... zarzucając ogólnie naruszenie prawa w trakcie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego, a także szereg uchybień prawnych, popełnionych na sesji Rady Miejskiej w ... w dniu 19 kwietnia 2001 r.  
W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w ... wniosła o odrzucenie tych skarg lub o oddalenie, z następującym uzasadnieniem:

1. W dniu 19 kwietnia 2001 r. Rada Miejska w ... podjęła uchwałę nr 318/2001 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w ... pomiędzy ul. ... i ... na zachodzie, linią kolejową na południu i na wschodzie, ul... wzgórzem parkowym na północy.  
Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. r 15, poz. 139 z późn. zm.) zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno: (...) przedstawia wojewodzie uchwałę rady gminy wraz z dokumentacją planistyczną w celu oceny zgodności z prawem.  
Uchwała została przesłana do organu nadzoru pismem z dnia 25 kwietnia 2001 r. nr BRM/0136/XLVIII/2001. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 2 maja 2001 r. Z kolei dokumentacja formalnoprawna została przesłana do organu nadzoru pismem z dnia 16 czerwca 2001 r. nr BRM/0550/05/2001. Dokumentacja formalnoprawna wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 czerwca 2001 r. Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 90. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.  
Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym skargę wnosi się bezpośrednio do sądu w terminie od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie, a w innych przypadkach w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł dowiedzieć się o podjęciu aktu lub innej czynności organu uzasadniającej wniesienie skargi. Zdaniem Gminy nie ma podstaw do przyjęcia, iż termin do wniesienia skargi przez organ nadzoru w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest nieograniczony. W związku z brzmieniem art. 35 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym termin do wniesienia skargi wynosi 30 dni. Termin ten liczony jest od dnia następującego po upływie 30-dniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały. Skarga została więc wniesiona po upływie terminu do jej wniesienia, a zatem winna być odrzucona. Analogicznie orzekł NSA w postanowieniu z dnia 27 września 2001 r. nr sygn. II.SA/Wr 2525/2000.
2. Zdaniem Gminy uchwała zapisami § 4, obszar G, pkt 1, teren 07 U oraz § 5 ust. 1 teren 05 Z 1/2 nie naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno /.../ po upływie terminów, o których mowa w art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 2, rozpatruje w terminie nie dłuższym niż miesiąc, protesty i zarzuty wniesione do projektu planu i przedstawia radzie gminy protesty i zarzuty nieuwzględnione w projekcie planu. Termin miesięczny określony niniejszym przepisem ma charakter instrukcyjny. Jego przekroczenie nie skutkuje nieważnością planu pod warunkiem zachowania kolejności poszczególnych etapów procedury planistycznej.  
Zarzut nie został rozpatrzony w terminie jednego miesiąca, tj do 30 września 2000 r. W wyniku negocjacji z autorem planu wycofała swój zarzut co było bezpośrednią przyczyną nierozpatrzenia go przez Zarząd Miasta w terminie jednego miesiąca.
3. Zdaniem Gminy § 4 oraz § 5 ust. 1 uchwały nie narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.  
Zgodnie z tym przepisem zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno /.../ uzgadnia projekt planu, stosownie do jego zakresu, z właściwym zarządem drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu może mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Gmina nie uzgodniła planu ... z uwagi na to, iż sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogi nr 317 przewidziany w projekcie planu nie ma wpływu na ruch drogowy i sama drogę.

#### **Sąd administracyjny zważył, co następuje:**

Według art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej”. Jedną z podstawowych wartości państwa prawnego jest przestrzeganie zasady praworządności, którą ustanawia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasadą tą związane są wszystkie władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem także organy samorządu terytorialnego związane zasadą praworządności „działają na podstawie i w granicach prawa”.

Stosownie do przepisów art. 7 i art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest po pierwsze przepisem gminnym, powszechnie obowiązującym i po wtóre określa w sposób wiążący przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenów objętych planem. Wynikają z tego daleko idące konsekwencje, polegające nie tylko na ingerencji w sferę prawa własności, lecz także na ustanowieniu podstawy do odjęcia bądź ograniczenia tego prawa własności. Wynika to w sposób oczywisty z istoty planu, który określa przeznaczenie i sposób wykorzystywania nieruchomości, a to mieści w sobie ingerencję w prawo własności. Tego rodzaju ingerencja jest zatem dopuszczalna i wynika z jednoznacznego upoważnienia ustawowego dla rady gminy.

Jednakże dopuszczalna, a zatem i legalna ingerencja gminy w uprawnienia właścicielskie odnośnie nieruchomości położonych na jej obszarze, mająca umocowanie w przepisach art. 4 ust. 1, art. 7 i art. 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie może oznaczać zupełnej dowolności i arbitralności w tym zakresie. W myśl

bowiem art. 3 ustawy powołanej wyżej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny,
- 2) ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”.

Art. 3 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza dwie istotne wartości, które przy opracowaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą zostać uwzględnione, a mianowicie: po pierwsze, prawo jednostki, w granicach wyznaczonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, po drugie, prawo jednostki w granicach wyznaczonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego do ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Środkiem prawnym mającym na celu ochronę tak wyznaczonych wartości w procesie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zarzut. Według art. 24 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym: „Zarzut może wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłożonym do publicznego wglądu”. Zarzut jako środek obrony jednostki, którego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga szczegółowego rozpoznania i rozstrzygnięcia, w którym niezbędne jest wykazanie potrzeby integrowania w prawo własności. Obowiązek ten wynika z art. 24 ust. 3 powołanej wyżej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi: „O uwzględnieniu, bądź odrzuceniu zarzutu rozstrzyga rada gminy, w drodze uchwały, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne”. Uchwała o odrzuceniu zarzutu musi zawierać merytoryczne uzasadnienie przyczyn ustalenia takiego, a nie innego przeznaczenia nieruchomości. Musi być ona szczegółowo wywiedziona, a to z uwagi na niezbędność poszanowania reguł przyjętych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które chronią jednostkę przed władczą ingerencją władz publicznych. Niezbędność ta wynika także z art. 3 powołanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który przyznaje jednostce prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny. Te same wymogi formalne dotyczą protestu, który zgodnie z art. 23 ust. 1 i 3 cyt. wyżej ustawy może wnieść każdy kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonego do publicznego wglądu. O uwzględnieniu bądź odrzuceniu protestu rozstrzyga rada gminy w formie uchwały.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno po upływie terminów, o których mowa w art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 2 rozpatruje, w terminie nie dłuższym niż miesiąc, protesty i zarzuty wniesione do projektu. Organ nadzoru wykazał, że ten termin, który ma charakter materialno-prawny nie został dotrzymany. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. g ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kolejno uzgadnia projekt planu, stosownie do jego zakresu, z właściwym zarządem drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu może mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę.

Zarządca drogi winien uzgodnić te ustalenia. Może bowiem wnieść dodatkowe uwagi dotyczące warunków obsługi komunikacyjnej projektowanych terenów (wymagań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez zakazu wjazdu i wyjazdu z drogi, warunków ograniczonej dostępności itp.). Tymczasem Zarząd nie uzgodnił projektu planu z ... czym naruszył cytowany wyżej przepis.

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów określonych w art. 18 powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Sąd nie podzielił argumentu strony przeciwnej, że zmiana sposobu zagospodarowania terenu nie miała wpływu na ruch drogowy i dlatego nie uzgodniono planu z zarządem dróg wojewódzkich. Cytowany przepis mówi bowiem wyraźnie o możliwości wpływu na ruch drogowy (podkr. WSA).

Z tych też względów w uwzględnieniu obu skarg orzeczono jak na wstępie na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

**3448****WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 27 maja 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA – Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)  
Sędzia WSA – Mieczysław Górkiewicz  
Asesor WSA – Anna Siedlecka  
Protokolant – Anna Białous

po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2004 r. na rozprawie sprawy ze skargi ... na uchwałę Rady Gminy ... z dnia 27 lutego 2001 r. nr XXXVI/243/2001 w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały****Uzasadnienie**

Uchwałą z dnia 27 lutego 2001 r. nr XXVI/243/2001 Rada Gminy ... w oparciu o przepisy art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 841 z późn. zm.) postanowiła w § 1, iż w uchwale nr XVII/186/99 Rady Gminy ... z dnia 1 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłat adiacenckich na terenie gminy wprowadza się następujące zmiany:

§ 2 otrzymuje brzmienie:

- 1) ustalić stawkę procentową opłaty adiacenckiej w wysokości 50% różnicy między wartością jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu z zastrzeżeniem ust. 2.
- 2) Dla właścicieli gruntów, którzy łącznie spełniają następujące warunki: na gruncie zostanie wzniesiony obiekt przemysłowo-produkcyjny, nakłady inwestycyjne na ten obiekt przekroczy 50.000.000,00 PLN, zatrudnienie w tym obiekcie przekroczy 400 osób, nakłady własne właściciela na infrastrukturę przekroczy 5 mln PLN, ustalić stawkę w wysokości 1%.
- 3) W przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 2, w terminie trzech lat od uzyskania pozwolenia na budowę opłata adiacencka będzie naliczona w wysokości określonej w ust. 1.

Rada Gminy w § 2 powierzyła wykonanie uchwały Zarządowi Gminy ... zaś w § 3 postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Skargę na tę uchwałę wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego ... zarzucając naruszenie art. 146 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Organ nadzoru wskazał w uzasadnieniu skargi, że zgodnie z art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określają rzeczoznawcy majątkowi, według stanu i cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Powyższy przepis stanowi, iż ustalenie oraz wysokość opłaty adiacenckiej zależy jedynie od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Jednocześnie wskazuje na radę gminy, jako organ wyłącznie uprawniony do określenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Należy podkreślić, iż rada gminy ma swobodę w określeniu wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, ustawodawca przewidział bowiem jedynie górną wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej określając iż nie może ona być wyższa niż 50% wzrostu wartości nieruchomości, powstałego na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Oznacza to, iż rada gminy może w sposób swobodny określić wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej, z zastrzeżeniem, iż nie może być wyższa niż 50% wzrostu wartości nieruchomości powstałego na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

Należy podkreślić, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje dla rady gminy jedynie uprawnienie do określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast rada gminy nie ma kompetencji do różnicowania stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie uprawnia bowiem rady gminy do określania specjalnych warunków, których spełnienie umożliwia poniesienie przez właściciela nieruchomości niższej opłaty adiacenckiej.

Z tego też względu za naruszające prawo należy uznać nowe brzmienie ust. 2 § 2 uchwały nr XVII/196/99 w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.



Ponadto należy podkreślić iż ustawodawca przewidział dla zarządu gminy kompetencję do ustalania w drodze decyzji konkretnej opłaty adiacenckiej. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 145 ww. ustawy zarząd może ustalić opłatę adiacencką w terminie 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej.

Konsekwencją powyższego przepisu jest fakt, iż zarząd może w terminie trzech lat od spełnienia się przesłanek do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej ustalić opłatę adiacencką dla konkretnej nieruchomości.

Należy podkreślić, iż rada gminy nie jest uprawniona do określania innych, niż ustawowe okoliczności zobowiązujących zarząd do ustalania opłaty adiacenckiej. Jedną ustawową przesłanką umożliwiającą zarządowi gminy ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej dla nieruchomości jest wyłącznie powstanie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Zarząd gminy może bowiem zawsze ustalić opłatę adiacencką w terminie trzech lat od powstania warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej.

Zauważyć należy, iż nowy ustęp 3 § 2 uchwały nr XVII/186/00 w sposób nierozzerwalny łączy się z ust. 2. Z tego też powodu mając na uwadze brak podstaw prawnych do różnicowania ustalonej przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej, jak również powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż ust. 3 § 2 uchwały nr XVII/186/99 Rady Gminy narusza w sposób istotny art. 146 ust. 1 i 2 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Strona przeciwna w odpowiedzi na skargę wniosła o odrzucenie skargi jako bezpodstawnej, zarzucając jej:

1. naruszenie art. 146 ust. 1 i 2 w związku z art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.), poprzez przyjęcie błędnej interpretacji wyżej wymienionych przepisów,
2. naruszenie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) poprzez niewezwanie właściwego organu do zmiany danego aktu we własnym zakresie.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę strona wskazała na art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), który daje delegację m.in. organom samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach ustaw do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze właściwości tych organów. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego są źródłem prawa powszechnie obowiązującym na tym terenie. Przepisy Konstytucji nie nakładają takich rygorów na akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego jak w przypadku aktów prawa stanowionych na podstawie art. 92 Konstytucji przez naczelne i centralne organy administracji publicznej. W związku z powyższym należy podkreślić, iż w przypadku stanowienia aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego Konstytucja nie wymaga, aby upoważnienia ustawowe do ich wydania zawierały zakresu spraw przekazanych do uregulowania jak również wytyczne co do treści przepisu prawa miejscowego. Zadaniem strony przeciwnej przekroczenie górnej stawki opłaty adiacenckiej powinno dawać podstawę do stwierdzenia naruszenia art. 146 ust. 2 ustawy, ponieważ delegacja ustawowa daje gminie swobodę w określeniu stawki, a co za tym idzie określeniu podstaw różnicowania stawki. Art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi:

1. Ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.
2. Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaka nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaka nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Gmina miała prawo do wprowadzenia przedmiotowej regulacji, kwestionowanej uchwały. Podobne stanowisko można wyinterpretować z doktryny prawa. Zgodnie z poglądem wyrażonym w publikacji pod redakcją J. Szačułowicza, M. Krassowskiej i A. Łukaszewskiej – Gospodarka nieruchomościami Przepisy i Komentarz Wydawnictwa Prawniczego Warszawa 1999 r. s. 404, autorzy w zakresie art. 146 ust. 1 i 2 podnoszą: „Przesłanką ustalenia obowiązku uiszczenia obowiązku opłaty adiacenckiej, a także podstawą określenia jej wysokości jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, . Podstawą ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej jest uchwała rady gminy określająca jej stawki procentowe, przy czym górna granica wysokości opłaty została ustalona na poziomie 50% różnicy wartości nieruchomości przed i po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej”. Jak wynika z zaprezentowanego poglądu doktryny prawa dopuszczalne jest różnicowanie stawek na podstawie art. 146 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Przyjęte rozwiązania w związku z powyższym nie naruszają dyspozycji art. 146 ust. 2 w zakresie kształtowania prawa miejscowego do ustalania stawek opłat adiacenckich. Jeżeli dopuszczalne jest różnicowanie stawek jak wskazują autorzy niniejszego komentarza poprzez użycie liczby mnogiej „stawki procentowe”, to dopuszczalne jest w związku z powyższym określanie sytuacji, w jakich takie zróżnicowane stawki mogą być zastosowane. Wprowadzenie kryteriów różnicowania należy natomiast do kompetencji gminy, jako organu, który dostosowuje do własnych warunków przepisy prawa miejscowego wydane na podstawie delegacji ustawowej. Na prawidłowość takiego toku rozumowania strony przeciwnej wskazuje również art. 148 ust. 4 ustawy, który stanowi: iż na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W związku z powyższym jeżeli właściciel gruntu poniesie określone nakłady na nieruchomość i jego infrastrukturę, to gmina ma obowiązek odliczenia z opłaty adiacenckiej wartości świadczeń wniesionych jako udział

w budowie urządzeń infrastruktury technicznej przez osobę zobowiązaną do jej zapłaty. Zdaniem gminy udział ten może mieć postać określonej kwoty pieniężnej, jak też wkładu w naturze, do której należy zaliczyć wykonane prace we własnym zakresie. Taką sytuację uwzględniła strona przeciwna w swojej uchwale w zakwestionowanym przez Organ Nadzoru § 1 przedmiotowej uchwały. W związku z powyższym nie można się zgodzić, z zarzutem Organu Nadzoru o rażącym naruszeniu prawa.

Strona przeciwna podniosła także, iż zgodnie z obowiązującą procedurą Organ Nadzoru dopuścił się obrazy art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). W przedmiotowej sprawie Organ Nadzoru powinien zastosować art. 34 ust. 3 ustawy, który stanowi: jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, należy przed wniesieniem jej do Sądu zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Skarga może być wniesiona po upływie 30 dni od dnia doręczenia wezwania. Organ nadzoru nie wezwał strony przeciwniej do usunięcia naruszenia prawa. W związku z powyższym skarga w powyższym zakresie jest niedopuszczalna. Podobny pogląd został zaprezentowany w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 1999 r. (opublikowany w OPS 5/99 ONSA 2000/2/46), który w sentencji przyjął, iż: warunkiem dopuszczalności skargi wojewody do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu związku międzygminnego (art. 93 ust. 1 w związku z art. 99, ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) jest uprzednie wezwanie przez wojewodę organu związku międzygminnego do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Należy podkreślić, iż teza ta odnosi się również do procedury postępowania w przypadku skargi na uchwałę organu gminy. Wadliwość postępowania organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również fakt naruszenia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497), który stanowi, iż do spraw wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Przedmiotowa uchwała zaskarżona przez Organ Nadzoru została podjęta w dniu 27 lutego 2001 r. czyli pod rządami ustawy obowiązującej w brzmieniu do dnia 31 maja 2001 r. Natomiast dodany nowelizacją ustawy art. 102a, który stanowi: w sprawach, o których mowa w niniejszym rozdziale, nie stosuje się przepisu art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 i Nr 104, poz. 515, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 106, poz. 679, Nr 114, poz. 739 i Nr 144, poz. 971, z 1998 r. Nr 162, poz. 1126, z 1999 r. Nr 75, poz. 853 oraz z 2000 r. Nr 2, poz. 5, Nr 48, poz. 552, Nr 60, poz. 704 i Nr 91, poz. 1008) zaczął obowiązywać z dniem 31 maja br. czyli reasumując organ nadzoru powinien skargę poprzedzić wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, czego nie uczynił.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej jak również innych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 tejże ustawy Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu.

Sąd uznał, że skarga jest zasadna, podzielając w pełni argumentację strony skarżącej.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że zgodnie z art. 146 § 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości **spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej** (podkr. Sądu). Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały i nie może ona wynosić więcej niż 50% różnicy między wartością, jaka nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaka nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Innych kryteriów ustalania przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej w ustawie brak. W oparciu o taką uchwałę konkretną opłatę adiacencką ustala w drodze decyzji zarząd gminy w terminie do 3 lat od dnia urządzenia lub modernizacji drogi albo stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 145 § 1 i 2 cyt. ustawy). Z powyższych przepisów ustawy wynika, że rada gminy nie ma kompetencji do wiązania zarządu gminy takimi pozaustawowymi kryteriami, jakie znalazły się w skarżonej uchwale.

W tej sytuacji należało stwierdzić nieważność skarżonej uchwały w całości, albowiem wszystkie jej przepisy są ze sobą ściśle związane.

Sąd nie podzielił zarzutu strony przeciwniej, że strona skarżąca naruszyła przepis art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) albowiem skarga wpłynęła do Sądu w dniu 25 czerwca 2001 r., a art. 102a ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw:

o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497) zaczął obowiązywać już wcześniej, bo w dniu 31 maja 2001 r.

W tej sytuacji organ nadzoru nie miał obowiązku poprzedzić skargi wezwaniem strony przeciwnej do usunięcia naruszenia prawa.

W związku z powyższymi argumentami orzeczono jak na wstępie.

### 3449

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 22 czerwca 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

|                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------------|
| Przewodniczący Sędzia NSA | – Halina Kremis                 |
| Sędzia WSA                | – Mieczysław Górkiewicz         |
| Asesor WSA                | – Anna Siedlecka (sprawozdawca) |
| Protokolant               | – Agnieszka Karcz               |

po rozpoznaniu w dniu 8 czerwca 2004 r. na rozprawie sprawy ze skargi ... na uchwałę Rady Miasta ... z dnia 26 czerwca 2001 r. nr XXXIV/246/2001 w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta ...

- I. stwierdza nieważność § 3, § 5 pkt 1, 2, 3, 4, 5, § 7 pkt 2, § 8 pkt 1, § 11, § 13 pkt 3, § 16, § 21, § 23 pkt 2, 4, § 24, § 25, § 26, § 28, § 29 pkt 2, § 30 pkt 1, 2, 3, 4, § 32, § 42 uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala.

#### UZASADNIENIE

... w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta ... z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta ... (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 107, poz. 1398 z dnia 5 września 2001 r.).

Strona skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności § 3, § 5 pkt 1, 2, 3, 4, 5, § 7 pkt 2, § 8 pkt 11, § 13 pkt 3, § 14 pkt 1, § 16, § 21, § 23 pkt 2, 4, § 24, § 25, § 26, § 28, § 29 pkt 2, § 30, § 32 i § 42 tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Rada Miasta ... podejmując powyższe rozstrzygnięcia w sposób istotny naruszyła przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) oraz ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903).

Zdaniem strony skarżącej, §§ 5 pkt 4 i 23 pkt 2 uchwały są sprzeczne z art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje odstępstwo od odpłatnego ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, ale tylko na rzecz Skarbu Państwa lub inne jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten nie przewiduje możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz osób prawnych utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Paragraf 14 pkt 1 uchwały jest sprzeczny z art. 34 ust. 6 w związku z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca, w ust. 6 art. 34 upoważnił m.in., organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do przyznania w drodze uchwały pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom z zastrzeżeniem art. 60 ustawy. W związku z tym, że na mocy art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami najemcy lokalu mieszkalnego, z którymi najem został nawiązany na czas nieoznaczony, przysługuje pierwszeństwo w jego nabyciu, to przyznanie pierwszeństwa „uznaniowego” na podstawie art. 34 ust. 6 nie może dotyczyć tej kategorii najemców (byłoby to tylko powtórzenie przepisów ustawy). Ale tylko tych najemców lokali mieszkalnych, w przypadku których najem został zawarty na czas oznaczony.

Przepis § 16 uchwały jest sprzeczny z przepisami art. 3 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, bowiem przyznaje gminie dowolność w wyborze prawa (współużytkowania wieczystego lub

współwłasności) związanego z własnością sprzedawanego lokalu, gdy tymczasem ustawa stanowi, że sprzedaż lokalu łączy się ze sprzedażą udziału we współwłasności gruntu.

Paragraf 23 pkt 4 uchwały ustalający opłatę w wysokości 3% wartości nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami za użytkowanie oraz za ustanowienie służebności – nie zawiera podstawy ustawowej do regulacji tych kwestii. Zdaniem strony skarżącej, zasady odpłatności za użytkowanie lub służebność ustalane są w umowie zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Również uchwalona regulacja dopuszczająca aktualizację tych opłat, na zasadach określonych przez przepisy ustawy, narusza prawo, gdyż powołane przepisy odnoszą się wyłącznie do aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego.

Paragraf 32 uchwały jest niezgodny z art. 68 ust. 1 pkt 8 i art. 73 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika, że bonifikata może być udzielona podmiotom określonym w art. 209a ust. 1 i 2, gdy tymczasem w § 32 uchwały rozszerzono krąg adresatów bonifikaty.

Ponadto, w pozostałych zakwestionowanych paragrafach uchwały nastąpiły powtórzenia regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne, co jest niezgodne z zasadami legislacji.

Dotyczy to następujących regulacji:

- § 3 uchwały – powtórzenie art. 11 § 1 w zw. z art. 25 § 1 i art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- § 5 pkt 1, 2, 3 i 5 uchwały – powtórzenie art. 13 ust. 2 i art. 14 cyt. wyżej ustawy,
- § 7 pkt 2 uchwały – powtórzenie art. 40 ust. 3 ustawy,
- § 8 pkt 1 uchwały – powtórzenie art. 37 ust. 2 ustawy,
- § 11 uchwały – powtórzenie art. 11 ustawy,
- § 13 pkt 3 uchwały – powtórzenie art. 31 ustawy,
- § 20 pkt 3 uchwały – powtórzenie art. 70 ust. 3 ustawy,
- § 21 uchwały – powtórzenie art. 68 ust. 2 ustawy,
- § 24 uchwały – powtórzenie art. 67 ust. 1 ustawy,
- § 25 uchwały – powtórzenie art. 67 ust. 2 i 3 ustawy,
- § 26 uchwały – powtórzenie art. 70 ust. 1 ustawy,
- § 28 uchwały – powtórzenie art. 218 ustawy,
- § 29 pkt 2 uchwały – powtórzenie art. 71 ust. 2 ustawy,
- § 30 uchwały – powtórzenie art. 72 ust. 3 pkt 1–4 ustawy,
- § 31 uchwały – powtórzenie art. 77 ust. 1 ustawy,
- § 42 uchwały – powtórzenie art. 45 ust. 1 ustawy,

Odpowiadając na skargę Rada Miasta ... wniosła o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej.

Dodatkowo wyjaśniła, że przewidziane w uchwale możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz osób prawnych utworzonych przez Gminę ... zdaniem Rady Miasta, pozostaje w zgodności z prawem. Jako przykład podano przepis art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.), z którego wynika, że gmina będąc organem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (osobę prawną) ma możliwość przekazania jej w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości gminnych na podstawie powołanego wyżej przepisu.

Niezrozumiały dla Rady jest również zarzut sprzeczności § 14 ust. 1 uchwały z przepisami art. 34 ust. 6 i art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uregulowanie bowiem, że pierwszeństwo w nabywaniu lokali mieszkalnych przysługuje najemcom tych lokali nie pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami ustawy.

Także zarzuty odnoszące się do § 16 uchwały są całkowicie bezzasadne, gdyż sprzedaż lokalu następuje albo z udziałem we współwłasności gruntu, albo z udziałem we współużytkowaniu wieczystym gruntu, w zależności od tego, które z tych praw w danej nieruchomości zostało ustanowione.

W pozostałym zakresie zarzuty są również nieuzasadnione stąd Rada Miasta ... wnosi o ich nieuwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w znacznej części jest zasadna.

W myśl art. 3 § ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 ust. 2 pkt 5). Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 368 ze zm.) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. Po upływie tego terminu organ ten bowiem traci kompetencje do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy i w myśl art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, chcąc doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Z takim przypadkiem mamy właśnie do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

Skarżona uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który określa, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał

w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególnie nie stanowią inaczej.

Powyższa norma kompetencyjna przekazuje więc do wyłącznej dyspozycji rady gminy prawo podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Niewątpliwie w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Miasta ... wymagane było podjęcie przez Radę Miasta ... stosownej uchwały, bowiem do czasu określenia takich zasad burmistrz musiałby dokonywać każdorazowo tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

W podstawie prawnej zaskarżonej uchwały wskazany został, również prawidłowo, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, iż na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy.

Odnosząc się natomiast do zakwestionowanych przez ... przepisów uchwały, wskazać należy, że z wyjątkiem § 14 pkt 1, pozostałe wymienione w skardze przepisy naruszają prawo.

I tak § 5 pkt 4 i § 23 pkt 2 uchwały są niezgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w części obejmującej nieodpłatne obciążanie nieruchomości gminnych ograniczonymi prawami rzeczowymi na rzecz osób prawnych utworzonych przez Miasto ... Wymieniona ustawa stanowi bowiem o możliwości nieodpłatnego obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi tylko na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałym zaś zakresie zarówno § 5 pkt 4 jak i § 23 pkt 2 stanowią powtórzenie art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazać bowiem trzeba, że poszczególne przepisy uchwały rady gminy nie mogą regulować jeszcze raz tego, co już zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taki przepis uchwały, jako istotnie naruszający prawo, jest nieważny. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok NSA II S.A./Wr 1179/98 – OSS 2000/1/17). Podobne stanowisko zajął również NSA w wyroku z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt ISA/Lu 882/02 – Fin. Kom. 2003/4/53. Sąd wskazał, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych.

Przepis paragrafu 16 uchwały sformułowany jest nieprecyzyjnie, co dopuszcza możliwość jego niejednolitej interpretacji. Mocą tego przepisu, na co słusznie zwraca uwagę Wojewoda, gmina uzyskuje dowolność w wyborze ustanowienia prawa związanego z własnością sprzedawanego lokalu (współużytkowanie wieczyste lub współwłasność). Tymczasem brzmienie przepisu § 16 uchwały jest sprzeczne z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903), który mówi wyłącznie o udziale we współwłasności nieruchomości wspólnej (którą stanowi grunt oraz wszelkie części budynku i inne urządzenia nie służące wyłącznie do użytku właścicieli lokali). Oznacza to, że sprzedaż lokali w domach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy może być połączona jedynie ze sprzedażą udziału we współwłasności nieruchomości wspólnej (nie jest zatem możliwe oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w ułamkowej części). Jest tak, ponieważ ten sam grunt nie może być zarazem przedmiotem współwłasności i współużytkowania wieczystego właścicieli lokali. Dodatkowo wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali reguluje inne stany faktyczne, odnosi się bowiem do użytkowania wieczystego gruntu, na którym został wzniesiony budynek i stanowi, że przedmiotem wspólności jest to prawo. Zatem nie można tej normy prawnej łączyć z regulacją zawartą w art. 3 ustawy o własności lokali, gdyż normy te wzajemnie się wykluczają.

Słuszne są również zarzuty strony skarżącej do treści § 23 ust. 4 uchwały ustalającej opłatę za ustanowienie na nieruchomości gminnej prawa użytkowania lub służebności w wysokości 3% wartości nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w stosunku rocznym. W obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisów prawa materialnego, które ustalałyby sztywne opłaty za należące do jednostek samorządu terytorialnego grunty z tytułu prawa użytkowania lub służebności, ani też przepisy obowiązujące nie określają zasad ustalania tych opłat. Brak jest zatem podstawy prawnej do regulacji objętej § 23 uchwały w drodze uchwały rady gminy. Kwestie te regulują bowiem przepisy Kodeksu cywilnego w Tytule III. Prawa rzeczowe ograniczone, a realizacja tych praw konkretyzuje się poprzez umowy cywilnoprawne, zawierane dwustronnie przez strony umowy, w trybie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym przez wójta (poprzednio zarząd gminy) wykonującego zadania określone przepisami prawa. Do zadań tych należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Brak jest również podstaw prawnych do aktualizacji w okresach rocznych tych opłat, na zasadach określonych ustawą, gdyż te które określa ustawa o gospodarce nieruchomościami odnoszą się tylko i wyłącznie do prawa użytkowania wieczystego gruntu i trwałego zarządu. Wydanie przepisu gminnego w tym zakresie przez radę gminy stanowi rażące naruszenie prawa. Art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważniający organy gminy do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, w tym gospodarowaniem nieruchomościami Miasta ... nie pozwala na ustalenie w drodze uchwały rady gminy sztywnych opłat i ich aktualizację w stosunku do prawa użytkowania i służebności, gdyż te ustalane są, jak już wyżej zauważono, przez strony umowy cywilnoprawnej.

Należy uznać również za trafne zarzuty strony skarżącej w zakresie odnoszącym się do treści § 32 uchwały, jako niezgodnego z art. 68 ust. 1 pkt 8 i art. 73 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wy-

nika, że bonifikata w zakresie ceny sprzedaży jak i pierwszej opłaty rocznej i opłat rocznych może być udzielana tylko podmiotom określonym w art. 209 „a” ust. 1 i 2 cyt. ustawy, tj. właścicielom lokali mającym roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, która wraz z dotychczas wydzieloną działką gruntu będzie spełniać wymogi działki budowlanej; pod warunkiem że roszczenie to zostało zgłoszone łącznie przez właścicieli wszystkich lokali.

Treść § 32 uchwały skierowana jest faktycznie do szerszego kręgu adresatów, gdyż dotyczy sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste wspólnotom mieszkaniowym, w drodze bezprzetargowej, nieruchomości gruntowej lub ich części niezbędnych do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej. W tym zaś zakresie ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera regulację w art. 37 ust. 2 pkt 6, z którego nie wynika aby organy gminy miały prawną możliwość udzielania bonifikat z tytułu zbycia w drodze bezprzetargowej nieruchomości lub jej części niezbędnej na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, jeżeli nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości.

W zakresie pozostałych regulacji zawartych w § 3, § 5 pkt 1, 2, 3 i 5, § 7 pkt 2, § 8 pkt 1, § 11, § 13 pkt 3, § 20 pkt 3, § 21, §§ 24–26, § 28, § 29 pkt 2, § 31, § 30 i § 42 zaskarżonej uchwały, wskazać należy, że zawierają one powtórzenia ustawy o gospodarce nieruchomościami regulowane odpowiednio w art. 11 § 1 w związku z art. 25 § 1 i art. 12, art. 13 ust. 2 i art. 14, art. 40 ust. 3, art. 37 ust. 2, art. 11, art. 31, art. 70 ust. 3, art. 68 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 67 ust. 2 i 3, art. 70 ust. 1, art. 218, art. 71 ust. 2, art. 77 ust. 1, art. 72 ust. 3 i 1–4 oraz art. 45 ust. 1. W kwestiach powtarzania przepisów ustawy w treści uchwały rady gminy, skład orzekający w niniejszej sprawie, wypowiedział się już w uzasadnieniu wyroku przy omawianiu § 5 pkt 4 i § 23 pkt 2 uchwały, uznając iż takie „powtórzenia” stanowią istotne naruszenie prawa i zasad techniki legislacyjnej, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności takich przepisów uchwały.

Sąd nie dopatrzył się naruszenia prawa w redakcji przepisu § 14 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

W tym stanie rzeczy, uwzględniając skargę w części orzeczonej w pkt 1 sentencji wyroku, Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) o stwierdzeniu nieważności tej części zaskarżonej uchwały.

W pozostałym zakresie Sąd nieuwzględnił skargi i orzekł o jej oddaleniu na podstawie art. 151 tej ustawy.

## 3450

### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 13 sierpnia 2004 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący: Asesor WSA

– Anna Siedlecka

po rozpoznaniu w dniu 13 sierpnia 2004 r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym sprawy ze skargi ... na uchwałę Rady Miejskiej w ... z dnia 31 października 2003 r. nr XI/59/03 w przedmiocie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ...

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości**

#### Uzasadnienie

W dniu 31 października 2003 r. Rada Miejska w ... podjęła uchwałę nr XI/59/03 w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... .

Na powyższą uchwałę ... złożył w dniu 22 grudnia 2003 r. skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Wojewoda stwierdził, że przedmiotowa uchwała podjęta została przede wszystkim z istotnym naruszeniem § 143 i § 29 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Rada Miejska w ... w § 1 zaskarżonej uchwały wprowadza bowiem szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... w brzmieniu załącznika do uchwały. Załącznikiem do uchwały jest „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... .

W trakcie badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził ponadto, że „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... zawiera liczne powtórzenia przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.), a mianowicie:

– § 2 pkt 2 jest powtórzeniem art. 2 ust. 1 pkt 4 wymienionej wyżej ustawy,

- § 2 pkt 3 jest powtórzeniem art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.),
- § 2 pkt 4 jest powtórzeniem art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy,
- § 2 pkt 5 jest powtórzeniem art. 2 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy,
- § 3 ust. 1 pkt 1 jest nieznacznie zmodyfikowanym powtórzeniem art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy,
- § 3 ust. (?) jest powtórzeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,
- § 3 pkt 4 jest nieznacznie zmodyfikowanym powtórzeniem art. 5 ust. 3 ww. ustawy,
- § 3 pkt 5 jest powtórzeniem art. 5 ust. 4 ww. ustawy,
- § 12 jest nieznacznie zmodyfikowanym powtórzeniem art. 6 ust. 1 i 3 ww. ustawy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru należałoby również zwrócić uwagę na § 149 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym ranga niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Uchwała rady gminy jest aktem prawa miejscowego i aktem niższej rangi niż ustawa. Wskazane wyżej przepisy załącznika w pełni, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, odnoszą się do zaskarżonej uchwały. Wynika z nich wprost zakaz powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego i umieszczania bez upoważnienia w akcie prawa miejscowego definicji wyrażeń ustawowych.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał, iż Rada Miejska w ... wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, zamieszczając w § 4 ust. 1 lit. d i lit. e załącznika do uchwały następujące przepisy:

- zabrania się niszczenia elewacji budynków ogrodzeń i innych podobnych obiektów poprzez naklejanie plakatów, reklam, pisanie haseł bądź wykonywanie rysunków,
- plakaty, reklamy, nekrologi itp. powinny być umieszczane na odpowiednich tablicach lub słupach ogłoszeniowych albo w gablotach.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w ... poinformowała, że została opracowała i złożony projekt nowej uchwały w przedmiotowej sprawie, w którym uwzględnione zostały wszystkie uwagi i zastrzeżenia wskazane w skardze. Po zakończeniu rozpatrywania projektu uchwały przez odpowiednie komisje Rady, zostanie skierowany pod obrady Rady Miejskiej w ... .

W dniu 29 kwietnia 2004 r. Rada Miejska w ... podjęła uchwałę nr XVII/128/04 w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... .

W piśmie procesowym z dnia 17 czerwca 2004 r. ... podtrzymał wniesioną skargę, albowiem Rada Miejska w ... podejmując uchwałę nr XVII/128/04 z dnia 29 kwietnia 2004 r. nie uchyliła zaskarżonej uchwały.

W niniejszym postępowaniu obie strony, tj. ... wyraziły zgodę na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawy, w których skargi zostały wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego przed dniem 1 stycznia 2004 r. i postępowanie nie zostało zakończone, podlegają rozpoznaniu przez właściwe wojewódzkie sądy administracyjne na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270).

W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, Wojewódzki Sąd Administracyjny jest właściwy do kontroli zaskarżonej uchwały. Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego sprawowana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych – Dz. U. Nr 153, poz. 1269). Kontrola sądu ogranicza się zatem do zbadania, czy organ administracji podejmując akt prawa miejscowego działał zgodnie z przepisami prawa i w granicach udzielonego upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej normuje w art. 184 kwestię kontroli działalności administracji publicznej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz inne sądy administracyjne. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Tak określone zadania NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych stanowią przejaw realizacji zasady trójpodziału władzy, gdyż sądy administracyjne mogą skutecznie powściągać i równoważyć władzę wykonawczą.

Według art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenie, w trybie określonym w art. 90”.

Natomiast (art. 93 ust. 1 ustawy) po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jeżeli organ nadzoru dokonując oceny uchwały lub zarządzenia organu gminy stwierdzi, że dotknięte są wadami uzasadniającymi skierowanie sprawy na drogę sądową bowiem upłynął już termin trzydziestodniowy do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, co ma miejsce w rozpoznawanej sprawie, wówczas obowiązany jest wnieść skargę, gdyż celem sprawowania nadzoru nad działalnością gminną jest zapewnienie przestrzegania porządku prawnego.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy”.

Według art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego, ustala w drodze uchwały, szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie we własnym zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi,
- 2) rodzaju urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także wymagań dotyczących ich rozmieszczenia oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym,
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego,
- 4) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- 5) wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach,
- 6) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.”

Uchwała zawiera zatem normy prawne regulujące zasady utrzymania na terenie gminy czystości i porządku. Jest zatem powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego. W szeregu rozpoznawanych spraw Naczelny Sad Administracyjny stwierdził, że przyjęcie formy stanowienia przepisów prawa miejscowego w załącznikach do uchwał stanowi naruszenie prawa (wyrok NSA z 28 października 2003 r. sygn. akt IISA/Wr1 1500/03, wyrok z 14 listopada 2003 r. sygn. akt IISA/R.1389/03.

Zgodnie z § 29 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1). W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2).” Zasady te, zgodnie z § 143 załącznika do powołanego rozporządzenia, mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Zamieszczenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy ... w załączniku do zaskarżonej uchwały rażąco narusza art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 147 § 1 w związku z art. 119 pkt 2 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

---

Egzemplarze bieżące i z lat ubiegłych oraz załączniki można nabywać:

- 1) na podstawie nadesłanego zamówienia w Zakładzie Obsługi Urzędu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-02,
- 2) w punktach sprzedaży:
  - Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-64-74,
  - Oddziału Zamiejscowego w Jeleniej Górze, 58-560 Jelenia Góra, ul. Hirszfelda 15A, tel. 0-75/764-72-99,
  - Oddziału Zamiejscowego w Legnicy, 59-220 Legnica, ul. F. Skarbka 3, tel. 0-76/856-08-00 w. 401,
  - Oddziału Zamiejscowego w Wałbrzychu, 58-300 Wałbrzych, ul. Słowackiego 23a-24, tel. 0-74/849-40-70

Zbiory Dziennika Urzędowego wraz ze skrośnikami wyłożone są do powszechnego wglądu w Bibliotece Urzędowej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 0-71/340-62-54, oraz dostępne w Internecie na stronie: <http://www.duw.pl/dzienn.htm>

---

**Wydawca:** Wojewoda Dolnośląski

**Redakcja:** Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego,

Dolnośląski Urząd Wojewódzki, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1, tel. 340-66-21

**Skład, druk i rozpowszechnianie:** Zakład Obsługi Urzędu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, 50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1

**Dystrybucja:** tel. 340-62-02

---

Tłoczono z polecenia Wojewody Dolnośląskiego w Zakładzie Obsługi Urzędu  
50-951 Wrocław, pl. Powstańców Warszawy 1