Uchwała Nr XLI/370/17

Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle

z dnia 23 lutego 2017 r.

w sprawie skargi na Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w przedmiocie braku odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.[1]) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.[2]), Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwala, co następuje:

§ 1. Z przyczyn określonych w uzasadnieniu prawnym i faktycznym stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały, uznaje się skargę na Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w przedmiocie braku odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r., za zasadną.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle, zobowiązując go do przesłania Skarżącym odpisu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji na stronie podmiotowej Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przewodniczący Rady Miasta
Kędzierzyn-Koźle

Andrzej Kopeć (-)

[1] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1579 i 1948.

[2] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 868, 996, 1579 i 2138.

Załącznik do Uchwały Nr XLI/370/17
Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle
z dnia 23 lutego 2017 r.

UZASADNIENIE

do uchwały w sprawie skargi na Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w przedmiocie braku odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r.

I. Stan prawny.

1. W myśl art. 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), zwanej dalej „K.p.a.", Kodeks postępowania administracyjnego normuje m.in. postępowanie w zakresie skarg składanych do właściwych organów.
Zgodnie z art. 229 pkt 3 K.p.a., organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności prezydenta miasta jest rada gminy.

2. W myśl art. 172 § 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym", posiadacz nieruchomości niebędący jej właścicielem nabywa własność, jeżeli posiada nieruchomość nieprzerwanie od lat dwudziestu jako posiadacz samoistny, chyba że uzyskał posiadanie w złej wierze (zasiedzenie).
Zgodnie z art. 172 § 2 Kodeksu cywilnego, po upływie lat trzydziestu posiadacz nieruchomości nabywa jej własność, choćby uzyskał posiadanie w złej wierze.

3. Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1974 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.), zwanej dalej „K.p.c.", do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Postępowanie w zakresie stwierdzenia zasiedzenia reguluje Dział III Rozdział 2 K.p.c.

4. Według art. 66 § 3 K.p.a. jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

5. Cywilnoprawne postępowanie z zakresu obrotu nieruchomościami (np. działkami) stanowiącymi własność m.in. jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147), zwanej dalej „U.g.n." oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, z późn. zm.), zwanej dalej „U.s.g." i wydawane na ich podstawie przepisy prawa miejscowego.

6. U.g.n. stanowi przepis szczególny w stosunku do Kodeksu cywilnego w zakresie gospodarowania nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności dotyczy to procedur zbywania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 25 ust. 1 U.g.n. gminnym zasobem nieruchomościami gospodaruje Prezydent Miasta. W myśl art.30 ust. 2 pkt 3 U.s.g. do zadań Prezydenta Miasta należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym. Oznacza to, iż jego wyłączną właściwość stanowi także dokonywanie czynności związanych z zagospodarowaniem komunalnych nieruchomości niezabudowanych – działek gruntu.

7. W oparciu o § 17 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle, nadanego Zarządzeniem Nr 40/Or/2015 Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 14 stycznia 2015 r., zakres działania Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle, zwanego dalej „GNP", obejmuje m.in. wykonywanie zadań Gminy określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

II. Zarzuty Skarżących*.

Skarżący w skardze z dnia 19 listopada 2016 r. (uzupełnionej pismem z 7 grudnia 2016 r.), przekazanej według właściwości przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu pismem z dnia 9 grudnia 2016 r. (data wpływu 14 grudnia 2016 r.), poinformowali, iż nie udzielono im odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r., co uznają za ich lekceważenie oraz zachowanie niezgodne z prawem. Ponadto wnieśli o zobligowanie Prezydent Miasta do udzielenia odpowiedzi na ww. pismo.

III. Stan faktyczny ustalony w toku rozpatrywania skargi w oparciu o wyjaśnienia Zastępcy Kierownika GNP oraz zebrany materiał dowodowy.

1. Stanowiącą użytek drogowy działkę gruntu ozn. nr 1667/1 o. Koźle o pow. 0,0089 ha umową dzierżawy Nr 623/14 z dnia 25 sierpnia 2015 r. oddano Skarżącej w dzierżawę na okres do 31 sierpnia 2016 r.

2. W skierowanym do Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle piśmie z dnia 15 kwietnia 2016 r. Skarżący wnieśli o zasiedzenie nieruchomości objętej umową dzierżawy. W treści wniosku wyrazili oczekiwanie na pozytywne ustosunkowanie się do tego wniosku.

3. Po upływie terminu, na który została zawarta umowa dzierżawy, Skarżący nie wystąpili o jej zawarcie na kolejny okres.

4. W dniu 19 listopada 2016 r. Skarżący wnieśli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu skargę, następnie przekazaną według właściwości do Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle.

5. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Zastępcę Kierownika GNP pismo z 15 kwietnia 2016 r.:
1) stanowi ofertę nabycia nieruchomości komunalnej, stąd zgodnie z art. 66 § 2 Kodeksu cywilnego nie było wymagane udzielenie odpowiedzi na to pismo;
2) nie podlegało rozpatrzeniu w drodze postępowania administracyjnego, a tym samym nie pociągało za sobą obowiązku stosowania terminów określonych w K.p.a.

6. Zgodnie ze standardami określonymi w obowiązującym w Urzędzie Miasta Kędzierzyn-Koźle Systemie Zarządzania Jakością wymagane jest informowanie wnioskodawców składających wnioski w trybie cywilnoprawnym o podjętych lub planowanych działaniach związanych z przedmiotem takich wniosków w terminie umożliwiającym tym wnioskodawcom zapoznanie się ze stanem prawnym i faktycznym przed ewentualnym zapadnięciem rozstrzygającego stanowiska organu władającego mieniem komunalnym lub innego uprawnionego organu.

7. W dniu 9 stycznia 2017 r. pismem o sygn. GNP-GN.6840.6.1.2016.GS Zastępca Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle ds. Gospodarki Przestrzennej i Inwestycyjno-Remontowej – w ramach czynności korygujących i zapobiegawczych określonych w Systemie Zarządzania Jakością Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle – udzielił Skarżącym informacji o obowiązującym stanie prawnym i aktualnym stanie prac nad docelowym sposobem zagospodarowania nieruchomości wzmiankowanej w przedmiotowej skardze.

8. W celu określenia możliwej odpowiedzi na ofertę Skarżących, Zastępca Kierownika GNP:
1) podjął działania w zakresie opracowania koncepcji podziału nieruchomości komunalnej, w przypadku zgody na zaspokojenie roszczeń Skarżących o przeniesienie własności dz. nr 1667/1 o. Koźle, np. w trybie poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej (wszczęcie procedury podziałowej nastąpi w styczniu 2017 r.);
2) w dniu 3 stycznia 2017 r. w wyniku korespondencji z zarządcą wałów przeciwpowodziowych potwierdzono możliwość trwałego odseparowania od wałów przeciwpowodziowych dz. nr 1667/1 o. Koźle, a więc Kierownik GNP zgromadził dane niezbędne do przygotowania odpowiedzi Gminy Kędzierzyn-Koźle na ofertę nabycia nieruchomości komunalnej, która zostanie opracowana po zakończeniu procedury podziałowej.

9. W dniu 9 stycznia 2017 r. Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle zajęła stanowisko wobec skargi, wnosząc o rozważenie przyjęcia stanowiska, iż:

1) Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle nie jest organem właściwym do rozstrzygania w przedmiocie roszczeń objętych skargą;
2) do rozpatrzenia objętych nią zarzutów jest uprawniony właściwy sąd powszechny.

Uzasadnieniem ww. stanowiska w opinii Prezydent Miasta jest przyjęcie, iż pismo Skarżących stanowiło ofertę w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego. W związku z powyższym Rada Miasta nie jest właściwa do rozpatrzenia roszczenia objętego skargą, gdyż właściwy do tego jest sąd powszechny.

10. Na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2017 r. Komisja Rewizyjna uznała skargę na Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w przedmiocie braku odpowiedzi na pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r. za zasadną.

11. W dniu 15 lutego 2017 r. Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle pisemnie zwróciła się do Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle o nieprzyjmowanie stanowiska Komisji Rewizyjnej, zarzucając jego uzasadnieniu brak podstaw prawnych i faktycznych zawartej w nim oceny zasadności skargi. W uzasadnieniu zwróciła uwagę, że art. 609 K.p.c. w zw. z art. 172 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego nie przewidują obowiązku podmiotu władającego nieruchomością odnoszenia się do wniosku o zasiedzenie.

IV. Podsumowanie.

W świetle art. 66 § 3 K.p.a. gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.
Sprawy o zasiedzenie należą do właściwości sądów powszechnych, a zatem w niniejszej sprawie pismo z dnia 15 kwietnia 2016 r. powinno być zwrócone wnioskodawcom wraz z pouczeniem określającym przyczyny jego zwrotu oraz wskazaniem sądu właściwego do rozpoznania sprawy.
Tymczasem w niniejszej sprawie na pismo Skarżących przez ponad osiem miesięcy nie została udzielona żadna odpowiedź. Z uwagi na powyższe należy więc uznać wniesioną przez nich skargę za zasadną.
Naczelną zasadą K.p.a. jest obowiązek udzielania odpowiedzi na wniesione podania. Wyjątki od ww. zasady są ściśle określone (np. art. 239 K.p.a.) i nie należy interpretować ich rozszerzająco. Tzw. milczenie administracji uznawane jest przez orzecznictwo i literaturę przedmiotu za jeden z przejawów patologii w funkcjonowaniu administracji. Kierowane do urzędu pisma niebędące podaniami w rozumieniu art. 63 K.p.a. winny być uznawane za wnioski z art. 241 K.p.a., podlegające załatwieniu w terminie miesiąca (zgodnie z art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 K.p.a.).
Odnośnie stanowiska prezentowanego przez Prezydent Miasta wypada zauważyć, że nie można było uznać pisma Skarżących z dnia 15.04.2016 r. za ofertę w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jako że nie spełniało ono wymogów z art. 66 § 2 (nie była w nim wymieniona np. cena). Błędne jest również powoływanie się na przepisy K.p.c. w odniesieniu do niniejszej sprawy, jako że organ administracji samorządowej działa na podstawie K.p.a. Wreszcie nie można uznać, że Rada Miasta nie jest uprawniona do rozstrzygania w trybie skargowym w sprawach gospodarowania konkretnymi nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości – jako że rozpatrywana skarga nie dotyczy żadnego konkretnego działania Urzędu w tym zakresie, a jedynie braku odpowiedzi na wniosek Skarżących.
Z uwagi na udzielenie Skarżącym w dniu 9 stycznia 2017 r. pismem o sygn. GNP-GN.6840.6.1.2016.GS informacji o obowiązującym stanie prawnym i aktualnym stanie prac nad docelowym sposobem zagospodarowania nieruchomości wzmiankowanej w przedmiotowej skardze, nie zachodzi potrzeba formułowania dodatkowych zaleceń odnośnie sposobu załatwienia niniejszej skargi.
**) – dane osób skarżących znajdują się w aktach postępowania*