



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 listopada 2012 r.

Poz. 4402

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 388/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Julia Szczygielska;
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy

z dnia 27 lutego 2012 r. nr XVII/161/12

w przedmiocie zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Legnica ograniczonym prawem rzeczowym-służebnością przesyłu

- I. stwierdza nieważność § 3 w fragmencie „płatnym jednorazowo” i § 4 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części wskazanej w punkcie I.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XVII/161/12 z dnia 27 lutego 2012 r. Rada Miejska Legnicy przyjęła zasady obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Legnica ograniczonym prawem rzeczowym – służebnością przesyłu. W podstawie prawnej uchwały podano: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 49, art. 3051, art. 3054 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). W § 1 uchwały określono, że ustala się zasady obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Legnica służebnościami przesyłu na rzecz przedsiębiorców, którzy zamierzają wybudować lub których własność stanowią urządzenia, służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należące do części składowych nieruchomości a wchodzące w skład przedsiębiorstwa. Wskazano, że służebność przesyłu może być ustanowiona na wniosek przedsiębiorcy lub właściciela nieruchomości (§ 2). Następnie w § 3 uchwały postanowiono, że obciążenie nieruchomości gminnych służebnościami przesyłu następuje za wynagrodzeniem ustalonym w wysokości nie niższej niż w operacie szacunkowym sporządzonym przez uprawnionego rzeczoznawcę do spraw majątkowych, płatnym jednorazowo. W § 4 przyjęto, że koszty opracowania dokumentacji niezbędnej do ustanowienia służebności przesyłu oraz koszty zawarcia umowy i wpisu do księgi wieczystej ponosi przedsiębiorca. Dalej wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Legnicy (§ 5), a uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego (§ 6).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zaskarżył § 3 uchwały we fragmencie: „płatnym jednorazowo” i § 4 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) i art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.). Jednocześnie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zaskarżenia i zasądzenie do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi Wojewoda wskazał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec tej uchwały stwierdził podjęcie wskazanych w petitum skargi przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 3531 Kodeksu cywilnego. Zauważono, że podjęta uchwała stanowi realizację kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, upoważniających Radę Miejską do określenia zasad obciążania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) i do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1).

Dalej wskazano, że organami gminy - zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Rola tych organów została wprost określona w przepisach tej ustawy, tj. według art. 15 ust. 1 z zastrzeżeniem przepisów o referendum gminnym, organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy, stosownie zaś do art. 26 ust. 1 organem wykonawczym gminy jest wójt. Z powyższego podziału organów gminy wynika – zdaniem skarżącego – że o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, czynności stanowiące należą do kompetencji rady gminy, a czynności wykonawcze należą do wójta. Stanowisko to odnosi się także do sfery określonej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Z brzmienia tego przepisu widać, że także w obszarze nabywania, zbywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości da się rozróżnić czynności stanowiące i wykonawcze. Do czynności stanowiących zaliczyć można stanowienie zasad obrotu nieruchomościami, a do czynności wykonawczych należy zaś zbywanie, nabywanie, obciążanie, wydzierżawianie i wynajmowanie nieruchomości gminnych, przy czym działania te następują w formach wynikających z norm prawa cywilnego.

Dlatego też podkreślono, że Rada realizując przysługujące jej kompetencje wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym musi respektować uprawnienia wójta do reprezentowania gminy

w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowania przez niego gminnym zasobem nieruchomości i odwrotnie. W świetle powyższego § 3 we fragmencie: „płatnym jednorazowo” i § 4 zaskarżonej uchwały Wojewoda uznał za ograniczające swobodę Prezydenta Miasta Legnicy w zakresie zawierania umów o ustanowienie służebności przesyłu. Przepisem określającym kompetencje organu wykonawczego gminy jest art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Uwzględnienie zatem okoliczności, iż przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do przyjęcia założenia, iż uprawnienie rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu stanowi wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Reguły interpretacyjne stanowią natomiast, iż każdy wyjątek od reguły musi być interpretowany ściśle, co w niniejszej sprawie oznacza, iż niedopuszczalnym jest przejmowanie przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał spraw dotyczących gospodarowania mieniem gminnym, gdy przepis szczególny jej do tego nie upoważnia. Kompetencji organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania jej mieniem wynikających z przepisów ustawy samorządowej nie zmieniają również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak bowiem stanowi art. 25 ust. 1 ww. ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Należy zatem uznać, zdaniem Organu nadzoru, iż gospodarowanie mieniem komunalnym pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskania zgody rady gminy, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym w sprawach innych niż wymienione w wskazanym przepisie, decyzje gospodarcze może podejmować wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zdaniem skarżącego postanowienia zanegowanych paragrafów uchwały mieszczą się w zakresie kompetencji Prezydenta Miasta Legnicy kształtującego w imieniu Gminy treść zawieranej umowy i nie mogą być - jak chciałaby tego Rada - utożsamiane z zasadami (regułami) określonego zachowania. Zapisy dotyczące obciążenia przedsiębiorstwa kosztami opracowania dokumentacji niezbędnej do ustanowienia służebności przesyłu oraz kosztami zawarcia umowy i wpisu do księgi wieczystej oraz ustalenie, że wynagrodzenie za ustanowienie tego ograniczonego prawa rzeczowego płatne jest jednorazowo stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony, tj. przedsiębiorcę i Gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy. Treść uchwały, zawierająca elementy umowy o ustanowienie służebności przesyłu, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając Prezydenta Miasta Legnicy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. Oznacza to, zdaniem Wojewody, że powyższe postanowienia uchwały, które regulują czynności zarządu mieniem komunalnym przypisane ustawowo wójtowi gminy podjęte zostały z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz naruszeniem odpowiednich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje, a powyższa regulacja została wydana bez ustawowego upoważnienia i stanowi niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Reasumując podano, że wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego, koszty opracowania dokumentacji, koszty zawarcia umowy, opłaty za wypis do księgi wieczystej itp., nie mogą być określone jednostronnie wobec przedsiębiorców, którzy są właścicielami urządzeń, o których mowa w art. 49 Kodeksu cywilnego lub którzy zamierzają wybudować takie urządzenia w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego, o tym zdecydują już bowiem sami kontrahenci przy zawieraniu umowy. Dlatego – zdaniem skarżącego – jedynie Prezydent Miasta Legnicy jest uprawniony w umowie zawartej z przedsiębiorcą, w ramach realizowania gospodarki mieniem gminnym, przy uwzględnieniu regulacji ustawowych oraz zasad obciążania nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym, tj. służebnością przesyłu, do ustalenia kto będzie ponosić koszty związane z zawarciem umowy o ustanowienie służebności przesyłu.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna podzieliła w całości argumenty skarżącego oraz wiosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o nieobciążanie strony przeciwnej kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy wyjaśnić, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. 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 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd z punktu widzenia legalności była zaskarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Legnicy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 49, art. 3051, art. 3054 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi. Natomiast w myśl art. 305¹ Kodeksu cywilnego nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu).

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy prawa należy jeszcze zauważyć, że organ stanowiący, jakim jest rada gminy, ma co do zasady kompetencje uchwałodawcze. Organem wykonawczym gminy jest natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje właśnie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Czynności gospodarowania w tym znaczeniu polegają na wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności, czynności zbywania oraz nabywania nieruchomości wchodzących w skład zasobu, a także wydzierżawiania, wynajmowania i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu (art. 23 ust. 1 pkt 5, 7, 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Rozwiązania te znajdują swoje potwierdzenie w przepisie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że wójt gospodaruje mieniem komunalnym.

Trzeba zatem powiedzieć, że to organ wykonawczy gminy dokonuje czynności o charakterze faktycznym i prawnym, które składają się na pojęcie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Kompetencje rady gminy (rady miasta) w tym zakresie są ograniczone, a mianowicie zadaniem tego organu jest podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Należy więc stwierdzić, że kompetencja rady gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy ogranicza się do dwóch aspektów: 1) ustalanie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania oraz 2) w braku tychże zasad, wyrażanie zgody na dokonywanie ww. czynności prawnych. Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy trzeba zauważyć, że zaskarżona uchwała stanowić ma realizację ustawowej kompetencji Rady Miejskiej Legnicy do ustalenia zasad obciążania nieruchomości stanowiących własność gminy Legnica. W § 2 zaskarżonej uchwały ustalono zasadę ustanawiania ograniczonego prawa rzeczowego na wniosek zainteresowanego podmiotu. W § 3 natomiast przyjęto, że obciążenie nieruchomości gminnych następuje za wynagrodzeniem. Uzasadnione wątpliwości skarżącego – podzielone w całości przez stronę przeciwną na etapie postępowania sądowego – wzbudziło jednak przyjęcie

w uchwale, że wynagrodzenie to ma być płatne jednorazowo. Dalsze wątpliwości, z którymi również strona przeciwna się zgodziła, wywołane zostały przez nałożenie w uchwale na korzystającego z prawa przesyłu obowiązku poniesienia kosztów opracowania dokumentacji i wpisu do księgi wieczystej (§ 4 zaskarżonej uchwały).

Odnosnie do zagadnienia § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „płatnym jednorazowo”, należy zauważyć, że skoro kompetencją Rady Miejskiej Legnicy było określenie zasad obciążania nieruchomości gminnych, a zasobem tych nieruchomości gospodaruje Prezydent Miasta, to w opisanym przypadku Rada Miejska przekroczyła swoje uprawnienia. Jeżeli tak, to należy powiedzieć, że Rada Miejska ustalając sposób (termin) zapłaty wynagrodzenia działała sprzecznie z art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, albowiem uregulowała kwestię należącą do zakresu zadań organu wykonawczego gminy. Ustalanie sposobu zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości gminy nie należy do kompetencji rady gminy, ponieważ nie mieści się w zakresie pojęcia „zasad obciążania nieruchomości”. Nie jest to również zagadnienie przekraczające zwykły zarząd nieruchomością. Zasadą przyjętą przez Radę Miejską Legnicy jest konieczność zapłaty wynagrodzenia gminie, natomiast sposób zapłaty tego wynagrodzenia (jednorazowo, ratalnie, w naturze itp.) powinien być określony w umowie, która należy do kategorii czynności prawnych, do których dokonywania właściwy jest jedynie organ wykonawczy gminy (gospodarujący zasobem nieruchomości). W świetle powyższego konieczne było stwierdzenie nieważności § 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „płatnym jednorazowo”, albowiem przepis ten w tej części wydany został z istotnym naruszeniem prawa.

Jeżeli chodzi o § 4 zaskarżonej uchwały, to również ten przepis podjęty został przez Radę Miejską Legnicy z naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, zdaniem Sądu rozpoznającego skargę, że wśród kwestii, które można określić pojęciem „zasady obciążania nieruchomości” nie mieści się zagadnienie ponoszenia kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do ustanowienia służebności oraz kosztów zawarcia umowy i wpisu do księgi wieczystej. Zdaniem Sądu uprawnienie Rady Miejskiej Legnicy nie sięgało tak daleko, by władczo i jednostronnie kształtować sytuację prawną podmiotów ubiegających się o ustanowienie służebności przesyłu. Brak bowiem dla takiego postanowienia zaskarżonej uchwały podstawy prawnej. Co więcej przepis § 4 zaskarżonej uchwały prowadzi również do naruszenia kompetencji organu wykonawczego gminy, albowiem nakłada na prezydenta miasta ograniczenia, które nie mają podstawy prawnej w żadnym przepisie prawa. Skoro, co już powiedziano, to prezydent miasta gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości, to rada miasta nie może – chyba, że przepis prawa na to pozwala – ingerować w poszczególne czynności prawne, których organ ten dokonuje. Jeśli zatem uprawnieniem prezydenta miasta jest zawarcie umowy, której skutkiem będzie powstanie ograniczonego prawa na nieruchomości, to do jego zadań należy takie ukształtowanie treści tej umowy, aby odpowiadała ona prawu i interesom gospodarczym gminy. Umowa taka musi być również zgodna z zasadami obciążania nieruchomości przyjętymi przez radę. Jednakże podkreślenia wymaga, że wśród tych zasad, które rada może ustanowić na mocy art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie sposób umiejscowić kwestii ponoszenia kosztów opracowania dokumentacji, wpisu do księgi wieczystej czy sporządzenia umowy. Są to bowiem zagadnienia stricte techniczne, indywidualne dla każdego ewentualnego przypadku i nie mają one charakteru kwestii przekraczających czynności zwykłego zarządu nieruchomością. Trzeba powiedzieć, że uchwała, w której rada gminy ustanawia zasady obciążania nieruchomości – jako akt prawa miejscowego – powinna cechować się abstrakcyjnością i generalnością swoich postanowień. Tym bardziej, że już z samego językowego znaczenia słowa „zasada” (reguła, prawo rządzące jakimś procesem) wynika, iż kompetencja rady w tym zakresie jest ograniczona do ustalenia pewnych reguł, stanowiących zbiór warunków, które muszą być spełnione przy obciążaniu nieruchomości gminnych, natomiast zasady te nie mogą naruszać kompetencji przyznanych organowi wykonawczemu gminy. Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie § 4 zaskarżonej uchwały został podjęty z naruszeniem prawa, albowiem Rada Miejska Legnicy uregulowała materię z zakresu treści czynności prawnych obciążania nieruchomości gminnych, co należy do kompetencji Prezydenta Miasta Legnicy. Wobec tego należało stwierdzić nieważności § 4 zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 p.p.s.a., orzekł, jak w sentencji wyroku.