

BRM. 0404/38/08 (wpł.) 06. 01. 09

URZĄD GMINY I MIASTA W WĘGLIŃCU
SEKRETARIAT



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-10/637/08

05. 01. 2009

wpl. dn.

zał.

nr. rej.

wydział/stanowisko

podpis

Wrocław, dnia 30 grudnia 2008 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Rady Miejskiej w Węglińcu z dnia 27 listopada 2008 r. Nr 178/XXVI/08 w sprawie zbycia w drodze bezprzetargowej gminnych nieruchomości gruntowych na rzecz Edyty i Dariusza Stelwach w zakresie tytułu we fragmencie „w drodze bezprzetargowej” i „na rzecz Edyty i Dariusza Stelwach” oraz § 1 we fragmencie „w drodze bezprzetargowej” i „na rzecz Edyty i Dariusza Stelwach”, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miejska w Węglińcu podjęła na sesji w dniu 27 listopada 2008 r. uchwałę Nr 178/XXVI/08 w sprawie zbycia w drodze bezprzetargowej gminnych nieruchomości gruntowych na rzecz Edyty i Dariusza Stelwach. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 grudnia 2008 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami.

Uchwałą Nr 178/XXVI/08 Rada Miejska wyraziła zgodę na zbycie w drodze bezprzetargowej gminnych nieruchomości gruntowych o numerach ewidencyjnych 219/5 i 222/7 położonych w Ruszowie na rzecz Państwa Edyty i Dariusza Stelwach.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy, niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Na mocy art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy, nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wyjątki od tej zasady oraz prawne formy zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym zostały enumeratywnie wymienione w art. 37 ust. 2 pkt 1-11 i ust. 3 ustawy. Przetarg zatem jest zasadniczym trybem zbywania nieruchomości publicznych, który dochodzi do skutku w sytuacji, gdy żaden przepis nie obliguje właściwego organu do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Właściwym organem upoważnionym do

decydowania o formie przetargu oraz o zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej, jest Burmistrz, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem rada gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, może w drodze uchwały zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej, niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki.

Podkreślić należy, iż stosownie do treści art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami „przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ”. Zgodnie z art. 4 pkt 9 przywołanej ustawy, właściwym organem (z zastrzeżeniem art. 60) jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Właściwy organ jest również zwany organizatorem przetargu w art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż to właściwy organ decyduje o formie przetargu.

Mając na uwadze treść art. 25 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy stwierdzić, iż organ stanowiący nie może podejmować działań *stricte* wykonawczych. Kompetencje i uprawnienia o przymiocie wykonawczym należą bowiem wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. W przypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych rada gminy, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, posiada jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami. Nie ma natomiast uprawnień do wskazywania z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta. W tym bowiem zakresie uprawnienia posiada wyłącznie organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt II S.A./Wr 468/06, niepublikowany).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska wyraziła zgodę na zbycie gminnych nieruchomości gruntowych w drodze bezprzetargowej z uwagi na art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. W tym wypadku konieczne jest dokonanie przez Burmistrza oceny, czy nie ma więcej osób ubiegających się o nabycie nieruchomości. Burmistrz jest także jedynym organem decydującym o formie zbycia nieruchomości. Tym samym Rada Miejska w Węglińcu przesadzając w § 1 przedmiotowej uchwały o zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia oraz wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego.

Podsumowując, Rada Miejska w Węglińcu decydując w przedmiotowej uchwale o formie zbycia nieruchomości oraz określając konkretnego nabywcę, przekroczyła ustawową delegację wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, a także wkroczyła w kompetencje wykonawcze Burmistrza Gminy i Miasta Węglińca. Zbycie nieruchomości stanowiących własność gminy należy do sfery wykonawczej

7

i uregulowanie tej kwestii przez Radę stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (por. wyrok NSA z dnia 25 października 1999 roku, I SA/Ka 1628/99, LEX nr 40852). W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84).

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Zdzisław Średniawski
WICEWOJEWODA