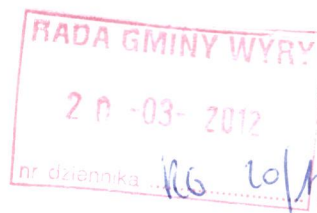




WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.54.2012

Katowice, dnia 8 marca 2012 r.



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/119/2012 Rady Gminy Wyry z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie podjęcia działań mających na celu dokonanie podziału nieruchomości i zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Wyry wyraziła zgodę na dokonanie podziału nieruchomości w celu zawarcia umowy sprzedaży części nieruchomości w drodze bezprzetargowej (§ 1 uchwały).

Kompetencję do podjęcia tej uchwały Rada wywiodła z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie organu nadzoru jednak przywołany powyżej przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym (nawet interpretowany w związku z przepisami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy gminnej i wskazanymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie umocowuje rady do uchwalenia powyższych regulacji prawnych. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy gminnej upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działań wójta. Powyższe uprawnienie rady powinno się sprowadzać jedynie do możliwości podejmowania uchwał o bardzo ogólnym charakterze, w postaci tylko pewnych wytycznych dla organu wykonawczego. Unormowania uchwały nie powinny w żadnym razie ograniczać swobody decyzyjnej wójta. Nie mogą to być regulacje, które – tak jak w przedmiotowej uchwale – umocowują do dokonania konkretnych czynności – dodatkowo czynności należących do samodzielnych i wyłącznych jego kompetencji. Należy

zauważyć, że wszelkie uchwały zawierające jakiegokolwiek wytyczne dla organu wykonawczego – jako akty kierownictwa wewnętrznego - będą zawsze w mniejszym lub większym stopniu ingerować w jego kompetencje. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zezwala na taką ingerencję, jednakże w bardzo niewielkim zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 roku, sygn. akt II SA/Gl 575/08 – niepublikowany). Stąd też rada stanowiąc o kierunkach działania wójta powinna bardzo ostrożnie formułować postanowienia uchwały, tak, aby nie naruszyć przy tym granic swoich kompetencji i kompetencji organu wykonawczego przypisanych obowiązującymi przepisami prawa.

Tymczasem analizując kompetencje organów gminy w procesie dokonywania podziału nieruchomości gminnych jednoznacznie należy stwierdzić, że wyłączne kompetencje w tym zakresie przysługują organowi wykonawczemu. Wynika to między innymi wprost z przepisu art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami powierzającego jemu właśnie gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – które obejmuje swym zakresem nie tylko wykonywanie czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, ale i również: przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażanie ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej – należy odpowiednio do wójta, burmistrza lub prezydenta. To on (poza sądowym podziałem nieruchomości) w oparciu o zasady określone w Rozdziale I Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami w drodze decyzji dokonuje podziału nieruchomości. Zasady i tryb podziału nieruchomości w sposób wyczerpujący regulują przepisy od art. 92 do art. 100 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W żadnym jednak z tych unormowań nie ma jakiegokolwiek wzmianki o udziale organu stanowiącego w tym zakresie. Wynika z tego zatem, że przyznane organowi wykonawczemu kompetencje są mu wyłączne, a to oznacza, że dokonując podziału nieruchomości działa on samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady.

Uprawnień stanowiących dla rady w zakresie podziału nieruchomości (a także zakresie umowy przedwstępnej) – wbrew twierdzeniom Strony zawartym w wyjaśnieniach z dnia 6 marca 2012 roku (pismo Przewodniczącego Rady Gminy Wiry Nr SO.0711.1.2012) - nie sposób również wywieść z przywołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten uprawnia radę gminy do określenia 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. Dalej przepis ten stanowi, że do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy; 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. Tak więc w oparciu o powyższy przepis zgoda rady (w przypadku braku określenia zasad) dotyczyć może dokonywania przez wójta jedynie wskazanych w tym przepisie czynności. Katalog ich jest jednak wyczerpujący, ściśle przez ustawodawcę określony i z całą pewnością nie obejmuje on swym zakresem czynności podziału nieruchomości. Również żaden z przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 13 ust. 1 – przewidujący możliwość obrotu nieruchomościami gminnymi, art. 37 ust. 2 pkt 6 – przewidujący możliwość zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym) nie wymaga dla ważnie i prawidłowo przeprowadzonego podziału nieruchomości szczególnego umocowania rady.

Należy dodatkowo zauważyć, że kompetencje organu stanowiącego w zakresie gospodarowania nieruchomościami zostały sprowadzone do enumeratywnie wyliczonych przypadków w ustawie gminnej i innych ustawach szczególnych (w tym w ustawie o gospodarce nieruchomościami). Katalog tychże uprawnień jest ścisły i jako taki nie może w sposób dowolny ulegać rozszerzeniu kosztem kompetencji organu wykonawczego – i to dodatkowo jeszcze – tak jak w przedmiotowej uchwale - na podstawie bardzo ogólnej normy przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądów administracyjnych, min.: w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 roku. (sygn. akt II SA 3144/03, LEX nr 160731), gdzie Sąd stwierdził: „*Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy*”.

Mając na uwadze powyższe, uchwałę Rady Gminy Wyry, którą umocowuje ona organ wykonawczy do dokonania podziału nieruchomości, a więc czynności, której dokonuje on z mocy ustawy samodzielnie, należy uznać nie tylko za podjętą bez podstawy prawnej, ale i również za naruszającą przepisy wyznaczające kompetencję do działania organów gminy.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej jako istotnie naruszającej prawo (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r, sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428) – to jest przepis art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego


Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Wyry
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru
- 2) aa.