



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 11 lipca 2015 r.

LEX-O.4131.27.2015.AD

Rada Gminy Boguty-Pianki
Al. Papieża Jana Pawła II 45
07-325 Boguty-Pianki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Boguty-Pianki Nr 33/VI/15 z dnia 17 czerwca 2015 r. *w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości.*

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2015 r. Rada Gminy Boguty-Pianki podjęła uchwałę Nr 33/VI/15 *w sprawie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 23 czerwca 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2014, poz. 518).

W § 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wyraziła zgodę na sprzedaż oznaczonych nieruchomości, po czym w § 1 pkt 3 postanowiła: „wyraża się zgodę na sprzedaż obydwu działek jako jedną całość”.

Zdaniem organu nadzoru, wskazanie w § 1 pkt 3 uchwały sposobu sprzedaży nieruchomości, stanowi przekroczenie upoważnienia określonego w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) – dalej *u.s.g.* oraz niedopuszczalną ingerencję Rady w zakres kompetencji organu wykonawczego (wójta) określony w art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.*

Zgodnie z art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawodawca konstytucyjny dokonał podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze, to jako zasadę należy przyjąć, że przyznane ustawami kompetencje jednego organu gminy nie mogą być realizowane przez inny organ tej jednostki.

Powyższą zasadę wyraża m.in. art. 30 *u.s.g.* wskazujący, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.*). Podobne

unormowanie zawiera także ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc w art. 11, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do regulacji zawartej w art. 25 tejże ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz albo prezydent miasta).

Przywołane unormowania pozwalają twierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych, mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków, należy do jej organu wykonawczego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Wr 554/07). Za taką czynność należy niewątpliwie uznać podjęcie decyzji co do sposobu sprzedaży nieruchomości („jako jedną całość”).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* 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 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 (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., sygn. II SA 3144/03).

Należy zauważyć, że w przypadku braku uchwały dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do wyrażenia zgody dotyczącej wyżej wymienionych czynności. O ile więc rada gminy ma podejmować uchwały o wyrażeniu zgody na czynność wójta, to do takiej treści powinna się taka uchwała ograniczać (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 405/07).

Taka zgoda dotyczy określonej albo określonych nieruchomości gruntowych, jednakże bez możliwości kształtowania uchwałą materii określonych w ustawach i bez uszczegółowienia postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Uchwała rady stanowi bowiem zgodę na dokonanie czynności objętej hipotezą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.*, nie zaś akt kształtujący konkretną czynność prawną (zob. wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. I OSK 2614/12).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawne organów władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, która wyznacza tym organom granice ich aktywności. Rada gminy może zatem i ma kompetencję tylko do wyrażenia zgody na zbycie konkretnej nieruchomości. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. II SA/Wr 554/07).

Podsumowując stwierdzić należy, iż w ocenie organu nadzoru, wskazywanie wójtowi, w jaki sposób ma realizować swoje zadania stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Z mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* rada gminy upoważniona jest wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę. Organ wykonawczy gminy winien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia uzależnić od jakichkolwiek dodatkowych warunków.

Poczynione uwagi stanowią dostateczną podstawę do przyjęcia, że rada gminy nie mogła uregulować w zaskarżonej uchwale tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji wójta jako organu wykonawczego.

W ocenie organu nadzoru określenie w przedmiotowej uchwale sposobu sprzedaży nieruchomości („jako jedną całość”) stanowi istotne naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.*, co skutkuje stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie określonym w sentencji.


Na zakończenie **wskazać należy**, że w podstawach prawnych przedmiotowej uchwały powołano nieaktualny Dziennik Ustaw. W przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami zamiast Dz. U. z 2014 r., poz. 518 powinien być Dz. U. z 2015 r., poz. 782. Nowy tekst jednolity ustawy obowiązuje od 11 czerwca 2015 r.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski