



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność § 1 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku nr XXXIX/374/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r.** w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/268/2005 z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Kłodzko z powodu istotnego naruszeniem art. 37 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku podjęła na sesji w dniu 25 czerwca 2009 r. uchwałę nr XXXIX/374/2009 w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/268/2005 z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Kłodzko.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lipca 2009 r.

Rada Miejska na mocy § 1 pkt 2 wskazanej uchwały dodała do § 16 uchwały nr XXXIX/374/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r. regulację o następującym brzmieniu:

- „8. Przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie Burmistrz Miasta Kłodzka może odstąpić od przetargu w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata w przypadku, gdy po umowie użytkowania, najmu, dzierżawy lub użyczenia, która wygasta lub została rozwiązana, zawierane będą kolejne umowy na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, oraz na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w niżej wymienionych przypadkach:
- a) na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
  - b) na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostek samorządu terytorialnego,
  - c) w przypadku przekazywania nieruchomości osobom prawnym lub fizycznym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cele prowadzonej działalności pożytku publicznego,
  - d) jeżeli nieruchomość lub jej część mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej część użytkować, dzierżawić, najmować lub brać w użyczenie, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości”.

Jak stanowi art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu.

2. Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

- 1) jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, stosownie do art. 34;
- 2) zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami;
- 3) jest zbywana na rzecz osób, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2;
- 4) zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny;
- 5) sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego;
- 6) 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;
- 7) ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji;
- 8) jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona;
- 9) przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości;

- 10) jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
  - 11) jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego;
  - 12) jest zbywana na rzecz podmiotów, o których mowa w art. 61 ust. 1.”.
3. Wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odpowiednia rada lub sejmik – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą 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 przeznacza 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.
4. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio przy zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.
5. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może odstąpić od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów, o których mowa w ust. 3 i 4, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, bez konieczności odpowiednio zwolnienia z obowiązku lub wyrażenia zgody przez wojewodę.

Rada Miejska w § 1 pkt 2 istotnie zmodyfikowała przepis art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez zawężenie możliwości zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Należy podkreślić, iż możliwość zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej w przypadkach wymienionych w art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika wprost z ustawy i Rada Miejska nie ma kompetencji do jakiegokolwiek modyfikacji przepisów w tym zakresie. Wprowadzenie regulacji zamieszczonej w § 1 pkt 2 uchwały jest wyraźnym wykroczeniem poza przyznane jej uprawnienia. Rada Miejska w Kłodzku przyznała sobie bowiem prawo do regulowania kwestii, które wynikają wprost z art. 37 ust. 2 pkt 3 i 6 oraz ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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 miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Rada Miejska, ustanawiając § 1 ust. 2 uchwały, naruszyła konstytucyjną zasadę legalizmu i działania w granicach upoważnienia ustawowego przyznanego organowi stanowiącemu gminy.

Podejmując zacytowanym zapisem § 1 pkt 2 Rada dokonała ponadto powtórzenia regulacji ustawowych. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie jest dopuszczalne powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Co więcej, zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*RAFAŁ JURKOWLANIEC*