

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 grudnia 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Alicja Palus Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Protokolant	Iwona Borecka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 grudnia 2008r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Mieroszowa

z dnia 31 marca 2008r. nr XXII/96/08

w przedmiocie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony

- I. **stwierdza nieważność § 2 ust. 2 zdanie 2, § 3 ust. 1 lit. C, § 5 ust. 6, § 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. **stwierdza, iż zaskarżona uchwała w powyższym zakresie nie może być wykonana.**

UZASADNIENIE

Rada Miejska Mieroszowa uchwałą z dnia 31 marca 2008r. nr XXII/96/08, działając na podstawie art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 34 ust. 6, art. 37 ust. 3 i 4, art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Mieroszowa postanowiła, że: „Z wnioskiem o zbycie nieruchomości mogą wystąpić także osoby zainteresowane jej nabyciem, lub korzystaniem w sposób określony w ust. 1. W takim przypadku Burmistrz może uzależnić przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie od zobowiązania wnioskodawcy do pokrycia kosztów, w tym kosztów zawarcia umowy”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 lit. c tejże uchwały zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości gruntowe, których „przeniesienie następuje na podstawie Kodeksu cywilnego (art. 231)”.

W § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały przyjęto z kolei, że: „Oddanie nieruchomości do korzystania w dzierżawę, najem lub użytkowanie, na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata i na czas nieoznaczony, następuje po przeprowadzeniu przetargu, z zastosowaniem postanowień ust. 3”.

Stosownie zaś do § 7 ust. 3 uchwały: „Zwalnia się z obowiązku przeprowadzania przetargu jeżeli zawarcie umowy najmu, dzierżawy bądź użytkowania następuje:

- a) na rzecz osoby (lub jej następcy prawnego), która wybudowała zgodnie z obowiązującym prawem na gruncie gminy będącym przedmiotem umowy stały obiekt budowlany związany z gruntem,
- b) na cele upraw rolnych i ogrodniczych,
- c) na rzecz stowarzyszeń, organizacji pożytku publicznego i klubów sportowych, w zakresie prowadzonej przez nie działalności statutowej,
- d) na rzecz samorządowej jednostki kultury, jednostek budżetowych, jednostek pomocniczych i zakładów budżetowych gminy Mieroszów,
- e) na cele poprawienia warunków zagospodarowania (bez prawa zabudowy) nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność, oddanej w

użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem lub użytkowanie wnioskodawcy, jeżeli nie może stanowić samodzielnej nieruchomości.

- f) Na cele użyteczności publicznej oraz realizację celów publicznych,
- g) Jako kontynuację umowy z ostatnim najemcą, dzierżawcą lub użytkownikiem, pod warunkiem, że wywiązał się z postanowień dotychczasowej umowy”.

Wojewoda Dolnośląski w skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa w następującym zakresie:

- § 2 ust. 2 zdanie drugie, § 5 ust. 6 z powodu istotnego naruszenia art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- § 3 ust. 1 lit. c, § 7 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 37 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W pierwszej kolejności organ nadzoru podkreślił, że Rada Miejska Mieroszowa podejmując w dniu 31 marca 2008 r. uchwałę Nr XXII/96/08, określiła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Uchwała ta została podjęta 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 obciążenia 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.

Uzasadniając naruszenie § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały organ nadzoru podkreślił, że Rada Miejska Mieroszowa postanowiła, iż „Z wnioskiem o zbycie nieruchomości mogą wystąpić także osoby zainteresowane jej nabyciem, lub korzystaniem w sposób określony w ust. 1. W takim przypadku Burmistrz może uzależnić przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie od zobowiązania wnioskodawcy do pokrycia kosztów, w tym kosztów zawarcia umowy”. Tymczasem według art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym rada gminy upoważniona jest do stanowienia wyłącznie o zasadach gospodarowania

nieruchomościami należącymi do gminy. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do zadań wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Rada Miejska Mieroszowa, podejmując § 2 ust. 2 zdanie drugie zaskarżonej uchwały, wkroczyła w kompetencje Burmistrza, co stanowi istotne naruszenie prawa. Rada nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Organ wykonawczy gminy powinien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie uzależni od jakichkolwiek dodatkowych warunków.

Organ nadzoru podkreślił nadto, że Rada Miejska nie jest upoważniona do udzielania Burmistrzowi kompetencji w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Wskazywanie Burmistrzowi, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi – zdaniem organu nadzoru – przekroczenie ustawowej delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy.

Uzasadniając naruszenie § 5 ust. 6 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym „Przy sprzedaży na raty, pierwsza wpłata wynosi 10 % od kwoty pozostałej po zastosowaniu bonifikaty. Pozostała należność zostaje rozłożona do 5 rocznych rat, oprocentowanych i w wysokości stopy redyskontowej weksli obowiązującej w NBP w dniu zawarcia umowy i sprzedaży w stosunku rocznym”, organ podał, że art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż „cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność”. Z kolei w art. 70 ust. 2 ustawy postanowiono, że „cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w

umowie". Oznacza to, że ilekroć dojdzie do sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, możliwe jest rozłożenie ceny nieruchomości na raty, na czas nie dłuższy, niż 10 lat. O tym jednak na ile rat zostanie rozłożona cena nieruchomości decyduje organ wykonawczy gminy w drodze umowy zawieranej z nabywcą. Również decyzje w przedmiocie określenia wysokości rat powinny być podejmowane przez Burmistrza, a nie Radę Miejską.

Organ nadzoru podał, że należy jednak pamiętać, iż zgodnie z art. 70 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej. Tak więc w odniesieniu do rozłożonej na raty niezapłaconej części ceny i nieruchomości stanowiącej przedmiot własności gminy, stopę procentową ustala burmistrz, po uzyskaniu zgody Rady Miejskiej.

Uzasadniając naruszenie z § 3 ust. 1 lit. c uchwały organ nadzoru podkreślił, że zgodnie z jego treścią zwalnia się z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości gruntowe, których „przeniesienie następuje na podstawie Kodeksu cywilnego (art. 231)". Art. 231 § 1 kc stanowi, że samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przynoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby właściciel przeniósł na niego własność zajętej działki za odpowiednim wynagrodzeniem. Z kolei zgodnie z art. 231 § 2 kc właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie o wartości przynoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby ten, kto wznosił budynek lub inne urządzenie, nabył od niego własność działki za odpowiednim wynagrodzeniem. Rada postanowiła zatem, że ilekroć dojdzie do wymienionych w art. 231 § 1 i § 2 kc przypadków przeniesienia własności nieruchomości, zastosowany będzie tryb bezprzetargowy.

Organ nadzoru w dalszym ciągu wskazał, że § 7 ust. 1 uchwały stanowi, iż „Oddanie nieruchomości do korzystania w dzierżawę, najem lub użytkowanie, na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata i na czas nieoznaczony, następuje po przeprowadzeniu przetargu, z zastosowaniem postanowień ust. 3". Zgodnie z § 7 ust. 3 uchwały „Zwalnia się z obowiązku przeprowadzania przetargu jeżeli zawarcie umowy najmu, dzierżawy

bądź użytkowania następuje: na rzecz osoby (lub jej następcy prawnego), która wybudowała zgodnie z obowiązującym prawem na gruncie gminy będącym przedmiotem umowy stały obiekt budowlany związany z gruntem, na cele upraw rolnych i ogrodniczych, na rzecz stowarzyszeń, organizacji pożytku publicznego i klubów sportowych, w zakresie prowadzonej przez nie działalności statutowej, na rzecz samorządowej jednostki kultury, jednostek budżetowych, jednostek pomocniczych i zakładów budżetowych gminy Mieroszów, na cele poprawienia warunków zagospodarowania (bez prawa zabudowy) nieruchomości przyległej lub jej części, stanowiącej własność, oddanej w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem lub użytkowanie wnioskodawcy, jeżeli nie może stanowić samodzielnej nieruchomości, na cele użyteczności publicznej oraz realizację celów publicznych, jako kontynuację umowy z ostatnim najemcą, dzierżawcą lub użytkownikiem, pod warunkiem, że wywiązał się z postanowień dotychczasowej umowy".

W przekonaniu organu nadzoru niniejszymi zapisami Rada Miejska dokonała modyfikacji regulacji zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 37 ust. 1 tej ustawy, „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości 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 ustawy nie obliuguje właściwego organu do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Wymieniony w § 3 ust. 1 lit. c uchwały przypadek zbycia nieruchomości gruntowej w trybie bezprzetargowym nie mieści się w katalogu określonym w art. 37 ust. 2 pkt 1-11 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepis art. 37 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. Oznacza to, że przy zawieraniu umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 ustawy oraz § 7 ust. 1 i ust. 3 przedmiotowej uchwały, będzie miał zastosowanie tryb przetargowy z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w art. 37 ust. 2 pkt 1-11 i ust. 3 ustawy.

Zdaniem Wojewody uznać zatem należy, że zamieszczając w § 3 ust. 1 lit. c i § 7 ust. 3 wyjątki od obowiązku zbycia nieruchomości gruntowych w drodze przetargu oraz zastosowania tego trybu przy zawieraniu umów dzierżawy, najmu lub użytkowania

nieruchomości na czas oznaczony dłuższy, niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, Rada Miejska Mieroszowa dokonała modyfikacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ nadzoru podkreślił, iż uchwały samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Nie mogą w uchwałach Rady Gminy znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy nie jest dopuszczalne powtarzanie, bądź modyfikowanie w uchwałach uregulowań ustawowych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Mieroszowa wniósł o jej oddalenie.

Uzasadniając swoje stanowisko organ podał, że w jego ocenie unormowanie zawarte w § 2 ust. 2 zdanie drugie oraz w § 5 ust. 6 Uchwały nie narusza jego kompetencji jako burmistrza należącej do sfery wykonawczej, albowiem nie nakłada obowiązku pokrycia kosztów przez kandydata na nabywcę, a tylko stwierdza, iż może on jako burmistrz zobowiązać wnioskodawcę do pokrycia kosztów w tym kosztów zawarcia umowy. Wyłącznie więc w kompetencji burmistrza jako organu wykonawczego pozostawiona jest sprawa żądania pokrycia tych kosztów.

Zdaniem burmistrza brak takiego unormowania mógłby doprowadzić do dowolności w zakresie decyzji dotyczącej rozłożenia na raty, wysokości pierwszej wpłaty, okresu na który raty są rozłożone itp. Teoretycznie bowiem mógłby nabywcy „x” ustalić oprocentowanie wysokości stopy redyskontowej weksli obowiązującej w NBP, a nabywcy „y” oprocentowanie w maksymalnej wysokości określonej w kodeksie cywilnym.

W opinii organu uchwała nie narusza również przepisów prawa unormowanego w § 3 ust. 1 lit. c, a wręcz przeciwnie w sposób jednoznaczny określa prawo do sprzedaży w drodze przetargowej nabywcy wywodzącego swoje uprawnienie z art. 231 kc. Stwierdzono przy tym, że uchwała nie narusza uprawnień burmistrza oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami w unormowaniu określonym w § 7 ust. 3 uchwały.

Burmistrz zarzucił ponadto organowi nadzoru, że w tej konkretnej sprawie oraz wielu innych zbyt często korzysta, a wręcz nadużywa swoich uprawnień przewidzianych w art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru miał w pełni możliwość do podjęcia w terminie nie dłuższym niż 30 dni w myśl art. 91 ust 1 powołanej ustawy orzec o nieważności uchwały w części lub w całości. Ten sam organ nadzoru w identycznych w sprawach unormowanych uchwałami w jednej gminie stwierdza podjęcie uchwały z naruszeniem prawa, a w innych gminach nie wnosi jakichkolwiek zastrzeżeń do takich samych unormowań. Postępowanie takie powoduje problemy ze stosowaniem prawa. System prawny powinien być jednolity w skali kraju i tym samym w

Województwie Dolnośląskim, a nie być uzależniony od prywatnej oceny pracownika zatrudnionego w organie nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia wskazać przede wszystkim należy, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W ten sposób sformułowane zostało przez ustawodawcę generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej u.p.s.a.), w tym także na uchwały podjęte na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, jakim jest Rada Miejska Mieroszowa, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 31 marca 2008r. nr XXII/96/08 w sprawie określania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Mając na względzie wskazane wcześniej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych i istniejących wówczas okoliczności prawnych stwierdził konieczność zastosowania w rozpatrywanej sprawie art. 147 § 1 u.p.s.a. z jednoczesnym uwzględnieniem przepisu art. 93 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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; 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.

Wskazana w powyższym przepisie wyłączność rady w określonych sprawach oznacza, że kompetencja do załatwienia danej sprawy nie może być przez radę przeniesiona na żaden inny organ, w szczególności na wójta gminy (*por. wyrok NSA z dnia 4 stycznia 1991 r., III SA 978/90*). W pozostałych sprawach dopuszczalne jest upoważnienie innego organu (najczęściej wójta gminy) do rozstrzygnięcia sprawy.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w stanowieniu prawa organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego są bowiem aktami o charakterze podstawowym, co oznacza, że są one stanowione na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, ani czynić miejscowych wyjątków od ogólnych rozwiązań ustawowych.

Podkreślenia wymaga również, że akty prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących. Stworzony przez ustawodawcę system kontroli legalności powszechnie obowiązujących przepisów aktów prawa miejscowego w znaczeniu zapewnienia ich zgodności z innymi, powszechnie obowiązującymi przepisami prawnymi, ma zapewnić realizację jedności systemu prawa. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgać do granic wyznaczonych przez prawo. W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (*por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, str. 259*).

Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Mieroszów ustaliła zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

Organ nadzoru zarzucił, że podjęta uchwała w § 2 ust. 2 zdanie drugie oraz w § 5 ust. 6 w sposób istotny narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.); zaś w § 3 ust. 1 lit. c iw § 7 ust. 3

narusza w sposób istotny art. 37 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi na skargę występujący w imieniu Gminy Mioszów jej Burmistrz argumentował, że przepisy § 2 ust. 2 zdanie drugie i § 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały nie naruszają jego kompetencji jako burmistrza należącej do sfery wykonawczej, albowiem w ich świetle Rada nie nakłada obowiązku pokrycia kosztów przez kandydata na nabywcę, a tylko stwierdza, że burmistrz może zobowiązać wnioskodawcę do pokrycia kosztów w tym kosztów zawarcia umowy. Do kompetencji Burmistrza jako organu wykonawczego pozostawiona jest wyłącznie sprawa żądania pokrycia tych kosztów.

Z takim stanowiskiem Burmistrza Mioszowa nie sposób się zgodzić.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do jego zadań należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Jak słusznie zauważył organ nadzoru, Rada Miejska nie jest upoważniona do udzielania Burmistrzowi kompetencji w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Wskazywanie Burmistrzowi, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi przekroczenie ustawowej delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Organ wykonawczy gminy powinien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie uzależni od jakichkolwiek dodatkowych warunków.

Tymczasem w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Mioszowa postanowiła, że „z wnioskiem o zbycie nieruchomości mogą wystąpić także osoby zainteresowane jej nabyciem, lub korzystaniem w sposób określony w ust. 1. W takim przypadku Burmistrz może uzależnić przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie od zobowiązania wnioskodawcy do pokrycia kosztów, w tym kosztów zawarcia umowy”. A zatem Rada Miejska udzieliła Burmistrzowi kompetencji w

zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Wskazała bowiem Burmistrzowi, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zezwalając Burmistrzowi na uzależnienie przeznaczenia nieruchomości do zbycia lub oddania do korzystania od spełnienia określonych warunków.

Należy także podzielić stanowisko organu nadzoru, że Rada Miejska Mieroszowa wkroczyła w kompetencje Burmistrza regulując w § 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały sposób zapłaty należności nieruchomości na raty, skoro – jak podkreślono powyżej – zgodnie z obowiązującą regulacją art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje burmistrz, nie zaś rada gminy (miejska).

W myśl art. 37 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasadą jest zbywanie oraz zawieraniu umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiących własność gminy w trybie 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 ustawy nie obliuguje właściwego organu do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że wymieniony w § 3 ust. 1 lit. c uchwały przypadek zbycia nieruchomości gruntowej w trybie bezprzetargowym, nie mieści się w katalogu określonym w art. 37 ust. 2 pkt 1-11 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepis art. 37 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.

Oznacza to, że przy zawieraniu umów, o których mowa w art. 37 ust. 4 ustawy oraz § 7 ust. 1 i ust. 3 przedmiotowej uchwały, będzie miał zastosowanie tryb przetargowy, z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w art. 37 ust. 2 pkt 1-11 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tak więc zamieszczając w § 3 ust. 1 lit. c i § 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały wyjątki od obowiązku zbycia nieruchomości gruntowych w drodze przetargu oraz zastosowania tego trybu przy zawieraniu umów dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy, niż trzy lata lub na

czas nieoznaczony, Rada Miejska Mieroszowa w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej unormowanie ustawowe.

W § 7 ust. 1 Rada Miejska Mieroszowa przyjęła, że określone nieruchomości oddaje się do korzystania na podstawie umów dzierżawy, najmu lub w użytkowanie po przeprowadzeniu przetargu. Z kolei w art. 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska Mieroszowa zwolniła określony w tym przepisie krąg osób od obowiązku stawiania do przetargu. Należy podkreślić, że przywołanych powyżej przepisach Rada Miejska Mieroszowa unormowała materię, która na podstawie wyżej wskazanych przepisów podlegała regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym uregulowała to, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Jak zgodnie podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (*por. wyrok z dnia 14 października 1999 r., II SAWr 1179/98, OSS 2000/1/17*).

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd uznał wszystkie podnoszone przez Burmistrza Mieroszowa w odpowiedzi na skargę argumenty za niezasadne. W szczególności należy podkreślić, że wyłącznie do kompetencji organu nadzoru należy, czy i w jakim zakresie skorzysta z kompetencji wynikających z art. 91 § 1 i 93 § 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, że trafnie organ nadzoru uznał, iż wymienione wyżej przepisy przedmiotowej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa i że naruszenie to uznać należy za istotne.

W tym stanie rzeczy istniały uzasadnione podstawy do uwzględnienia skargi, a zatem zgodnie z art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji wyroku.