

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 grudnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Anna Siedlecka /spr./

Protokolant

Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 grudnia 2010 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Trzebnicy

z dnia 6 lipca 2010 r. Nr XXXIX/396/10

w przedmiocie wyrażenia zgody na zastosowanie bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej na rzecz właścicieli lokali

I. stwierdza nieważność § 3 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części określonej w punkcie I

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności § 3 uchwały nr XXXIX/396/10 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na zastosowanie bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej na rzecz właścicieli lokali w wyniku realizacji roszczeń, o których mowa w art. 209a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z powodu istotnego naruszenia art. 11 oraz art. 25 ust. 1 tej ustawy. W ocenie organu nadzoru, przepis § 3 uchwały, nakładający obowiązek poniesienia kosztów przygotowania do zbycia nieruchomości komunalnych na osoby zainteresowane ich zakupem, wydany został z przekroczeniem granic upoważnienia zawartego w art. 68 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami zwanej dalej u.g.n. Wskazany przepis upoważnia do wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od ceny zbywanej nieruchomości. Nie upoważnia natomiast do określenia warunków podjęcia rokowań między organem wykonawczym gminy a potencjalnym nabywcą nieruchomości. Przyjąć należy, tak jak to uczynił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, w wyroku z dnia 24 września 2009 r. (sygn. II SA/Bk 486/2009 –LEX Polonica nr 2224693), że to przyszłe strony umowy sprzedaży nieruchomości komunalnej decydują o rozkładzie kosztów związanych z jej zawarciem. Warunki przeniesienia własności określonej nieruchomości powinny zostać skonkretyzowane w mowie przenoszącej własność. Umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działając w ramach kompetencji wynikających z przepisów art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uchwała rady gminy nie może zawierać elementów umowy sprzedaży, mającej zostać zawartą w przyszłości, gdyż stawia to organ wykonawczy gminy w roli „technicznego wykonawcy” woli rady gminy. Rozwiązanie takie jest nie do pogodzenia z pozycją wójta jako organu gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości. Artykuł 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza regułę, zgodnie z którą gminnym zasobem nieruchomości „gospodaruje” organ wykonawczy gminy. Pojęcie „gospodarowania” zostało w przepisach wymienionej ustawy użyte jako określenie pewnego zespołu czynności. Prawo zaś do dokonywania tych czynności odpowiada odpowiednia pozycja działającego podmiotu. Jak stanowi art. 12 u.g.n. wójt jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Jest on odpowiedzialny za wykorzystanie przysługujących mu środków w sposób zinstrumentalizowany. „Gospodarowanie” w rozumieniu przywołanych przepisów jest podejmowaniem określonych decyzji, jest dokonywaniem wyboru. Margines swobody organu wykonawczego ograniczony jest przepisami ustaw a także przepisami uchwał stanowionych przez rady gminy. W przypadku regulacji pochodzących od rad gmin konkretny przepis ustawy decyduje, czy rozszerzają one przysługujące wójtowi możliwości wyboru o nowe alternatywy działania (co jest typowym kierunkiem działania rady gminy według u.g.n.), czy też wybór ten ograniczają. Ani przepis art. 68 ust. 1 powołanej ustawy, ani też którykolwiek inny przepis tej ustawy, nie dają podstawy do uzależnienia zgody dla organu wykonawczego gminy na zastosowanie bonifikaty, od dodatkowego warunku stawianego temu organowi. Przyjąć zatem należy, że rada Miejska w Trzebnicy nie mogła, w drodze zaskarżonej uchwały zadecydować o nałożeniu na przyszłych nabywców nieruchomości stanowiących własność Gminy Trzebnica, obowiązku poniesienia kosztów związanych z przygotowaniem tych nieruchomości do sprzedaży. W ocenie organu nadzoru, § 3 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu uchwały. W odpowiedzi na skargę Gmina Trzebnica uznała skargę za zasadną. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje: Skarga jest uzasadniona. Według art. 1 § 1 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 przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie

w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm – zwanej dalej p.p.s.a.), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż określone w pkt 5 podejmowanych z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 powołanej ustawy). W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy, czyli nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie. Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn.zm.) Sąd rozpoznając skargę na uchwałę gminy, w razie jej uwzględnienia, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Zauważając zatem należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń prawa jakie mogą być wywołane przez ustanowienie tych aktów. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (por. art. 91 ustawy). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w orzecznictwie sądowym, gdzie za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu), przyjęto między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r. , SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r. , II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79). W rozpoznawanej sprawie ocenić zatem należało, czy podejmując zaskarżony przez organ nadzoru przepis uchwały Rada Miejska w Trzebnicy działała w granicach ustawowo przyznanych jej kompetencji. Zakwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego przepis § 3 zawarty został w uchwale Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 6 lipca 2010 r. w wyrażeniu zgody na zastosowanie bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej na rzecz właścicieli lokali w wyniku realizacji roszczeń, o których mowa w art. 209a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W akcie tym, obok unormowań kompetencyjnych ustawy o samorządzie gminnym – głównie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 przywołano również przepisy art. 68 ust. 1 pkt 8 oraz art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), które przyznają radzie gminy wyraźnie określone kompetencje w zakresie udzielania bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy samorządowej do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przywołane wyżej podstawy prawne jak też zakres regulacji zawartej w zaskarżonej uchwale wskazuje, że akt ten podjęto dla wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Gminy Trzebnica, sprzedawanej jako przyległa nieruchomość gruntowa lub jej część, która wraz z dotychczas wydzieloną działką gruntu będzie spełniać wymogi działki budowlanej, o której mowa w art. 209a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z tego też względu przy ocenie przedmiotowej uchwały istotna jest kwestia podziału kompetencji pomiędzy organy gminy wynikająca z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej u.s.g.) jak też z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej u.g.n.). Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pomocą organów stanowiących i organów wykonawczych. Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy (art. 15 ust. 1 u.s.g.) zaś organem wykonawczym, wójt, burmistrz, prezydent (art. 30 ust. 1 u.s.g.). Rada gminy jako organ stanowiący wyposażona została w kompetencje uchwałodawcze i kontrolne (kreowanie norm wyznaczających przyszłe zachowanie i ich kontrola), natomiast wójt, burmistrz, prezydent jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania wynikające z treści uchwały rady gminy oraz tylko jemu przypisane ustawami prawa i obowiązki. Konstytucyjny podział na organy stanowiące i wykonawcze gminy uszczegółowiony w przepisach

ustawy samorządowej, zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie chyba, że ustawa na to zezwala (tak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r., II SA/Wr 496/96, Oss 2000/3/78). W art. 18 ust. 1 ustawa o samorządzie gminnym ustala domniemanie kompetencji na rzecz organu stanowiącego rady gminy, wyznaczając jednocześnie granice tego domniemania, przez zapis: „do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej”. Przepis ten stanowi generalną klauzulę kompetencyjną, pozostawiając poza właściwością rady jedynie te sprawy lokalne o znaczeniu publicznym, które z mocy ustaw, należą do właściwości innego organu. Gdy więc przepis ustawy o samorządzie gminnym lub ustawy szczególnej stanowi inaczej, niedopuszczalne jest podjęcie działania przez radę gminy, gdyż prowadzi to do naruszenia przepisu wyznaczającego kompetencję do działania wójta (tak w wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r. II SA/Wr 496/96, Oss 2000/3/78 oraz z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98 Oss 1999/3/84). Katalog wyłącznych uprawnień rady gminy określa art. 18 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy. Znajduje się wśród nich przywołane już wcześniej uprawnienie. Z kolei art. 30 omawianej ustawy obliguje wójta do wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3). Do powyższej regulacji ustrojowej nawiązuje niewątpliwie przepis art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym gminę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest organ wykonawczy gminy. W konsekwencji, ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ustawy). W doktrynie gospodarowanie mieniem komunalnym definiuje się jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia) tego mienia (por. A. Agopszowicz, Komentarz ..., s. 223). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2002 r. (sygn.akt II SA/Wr 2965/01) stwierdził zaś, że gospodarowanie mieniem komunalnym oznacza rozporządzanie pewnym zasobem w ten sposób, iż przez działanie gospodarującego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki ale również inne wchodzi do niego. Porównanie przedstawionych wyżej przepisów wskazuje, że kompetencje wójta należy wiązać z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym pojmowanym we wskazany wyżej sposób, zaś kompetencje rady z wyrażeniem jedynie zgody na zastosowanie bonifikaty. Ponadto, mocą przepisów zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, rada gminy uzyskała też uprawnienia szczególne do dokonania określonych czynności prawnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Jak zauważa się w doktrynie rada na podstawie tych przepisów współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. W konsekwencji, uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami w niczym nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi stanowiącemu gminy. Reprezentowanie gminy przez wójta w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz gospodarowanie przez niego gminnym zasobem nieruchomości musi honorować kompetencje rady, o których mowa wyżej i odwrotnie. Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej obecnie sprawy należy więc zgodzić się z Wojewodą, że te przepisy zaskarżonej uchwały, które regulują czynności zarządu mieniem komunalnym przypisane ustawowo organowi wykonawczemu gminy, podjęte zostały z naruszeniem przepisów art. 11 (organem reprezentującym gminę jest jej organ wykonawczy) i art. 25 ust. 1 (gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta) ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, co musi prowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego § 3 zaskarżonej uchwały. Wobec tego co dotąd powiedziano, trzeba się zgodzić z organem nadzoru, że wprowadzając uregulowanie zawarte § 3 uchwały rada przekroczyła przyznane jej na mocy art. 68 ust. 1 pkt 8 u.g.n. kompetencje i wkroczyła w zakres uprawnień organu wykonawczego gminy. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności

faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając w oparciu o przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i uwzględniając skargę, orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Natomiast orzeczenie zawarte w pkt II wynika z konieczności zastosowania w przypadku uwzględnia przez Sąd skargi, przepisu art. 152 p.p.s.a..