 Warszawa, 29 października 2020 r.

WNP-I.4131.164.2020.AJS

**Rada Gminy Raszyn**

**ul. Szkolna 2A**

**05-090 Raszyn**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym   
(Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Raszyn z dnia 30 września 2020 r. Nr XXXII/260/2020 *w sprawie: ustalenia  kierunków działania Wójta Gminy Raszyn co do sprzedaży nieruchomości położonej w Gminie Raszyn.*

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Raszyn w dniu 30 września 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXXII/260/2020   
*w sprawie: ustalenia  kierunków działania Wójta Gminy Raszyn co do sprzedaży nieruchomości położonej w Gminie Raszyn.* Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu   
7 października 2020 r. Jako podstawę jej podjęcia wskazano art. 18. ust. 2 pkt 2 ustawy   
o samorządzie gminnym.

W § 1 uchwały Rada Gminy Raszyn postanowiła: *„Ustala się kierunki działania Wójta Gminy Raszyn polegające podjęciu działań zmierzających do przygotowania dokumentacji   
w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej nieruchomości gruntowej powstałej w wyniku podziału działki 1153/7 obręb Raszyn01.”*.

Z pisma z dnia 18 września 2020 r. znak GNR.6840.7.2020 AW podpisanego przez Przewodniczącego Rady Gminy, a kierowanego do Radnych Gminy Raszyn, które zostało doręczone do organu nadzoru przy uchwale, wynika, że *„Właściciel działki nr ew.1170 zwrócił się z wnioskiem o wyrażenie zgody na sprzedaż części działki nr ew.1153/7. Zainteresowany nabyciem zobowiązuje się do pokrycia kosztów podziału. Część działki, która zostanie wydzielona, na mocy kolejnej uchwały bezprzetargowo zostanie zbyta na rzecz właściciela działki nr 1170. Istniejący budynek inwestycyjny na działce 1170 w części został wybudowany na działce 1153/7.”*.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na "stanowienie o kierunkach działania wójta", a więc zawiera upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane (wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/15). Podejmowane na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost   
w zakres działania poszczególnych organów gminy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., IV SA/Po 1053/17). Akty te winny zawierać wyłącznie wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Nie mogą natomiast nakładać na niego konkretnych obowiązków, bądź nakazywać stosowania konkretnych rozwiązań prawnych (tak: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 listopada 2009 r., II SA/Op 356/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Lu 454/10, powołane w wyroku WSA w Łodzi z dnia 30 sierpnia 2013 r., II SA/Łd 627/13).

Jeśli więc przyjąć koncepcję, iż uchwała miała stanowić tzw. akt kierownictwa wewnętrznego, to z uwagi na jej treść łącznie z załączonym wnioskiem stanowi ona   
o przekroczeniu ram dla kierunków działania organu wykonawczego poprzez udzielenie przez Radę Gminy Raszyn upoważnienia do konkretnego sposobu działania Wójta, w tym obejmujących podział nieruchomości i zbycie nieruchomości na rzecz określonego podmiotu   
i w określonej formie.

Ponadto podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy   
o samorządzie gminnym uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy. W art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Przez gospodarowanie mieniem komunalnym należy rozumieć ogół czynności faktycznych   
i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych).

Natomiast kompetencje rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zawężając je do spraw 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.

Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencje rady gminy w tych konkretnych obszarach odnoszących się do nieruchomości, to jakiekolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych do sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze ([art. 169](https://sip.lex.pl/#/document/16798613?unitId=art(169)&cm=DOCUMENT) Konstytucji RP). Tym samym zakresem działania Rady Gminy Raszyn nie mogą być objęte sprawy dotyczące planowanych podziałów nieruchomości oraz planowanego zbywania nieruchomości, wykraczające poza powołany art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

W art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta należy podejmowanie decyzji przez kogo,   
w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Kwestionowana uchwała Rady Gminy Raszyn wykracza poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. W uchwale narzucono bowiem wójtowi sposób jej wykonania – wprowadzono wymóg przygotowania dokumentacji w sprawie sprzedaży nieruchomości, która ma zostać wyodrębniona wskutek podziału, a nadto wymów sprzedaży w drodze bezprzetargowej.

Ponadto uchwała nie może być zakwalifikowana jako uchwała wyrażająca zgodę   
na zbycie nieruchomości, ponieważ na dzień jej podjęcia nie można jej odnieść do konkretnej zindywidualizowanej ewidencyjnie i powierzchniowo nieruchomości, a także nie można wskazać przesłanek do wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości w formie bezprzetargowej. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65,   
z późn. zm.) w art. 37 jasno precyzuje wyjątki od przetargowego trybu zbywania nieruchomości. Zasadą jest więc sprzedawanie lub oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, a jedynie w wyjątkowych przypadkach nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej. Rada Gminy Raszyn nie wykazała jakiejkolwiek przesłanki z art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która mogłaby stanowić podstawę do wyrażenia zgody na bezprzetargową sprzedaż nieruchomości.

Nadto, jak wynika z pisma Wójta Gminy Raszyn z 22 października 2020 r. przesłanego przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy z 23 października 2020 r.: *„na działce nr ew. 1153/7 obręb Raszyn01, stanowiącej własność Gminy Raszyn posadowiona jest część budynku usytuowanego na działce przyległej nr ew. 1170, po dokonaniu przez gminę wydzielenia dziatki o pow. ok. 6 m2 zajętej przez właściciela działki nr ew. 1170 przesłanką do sprzedaży w trybie bezprzetargowym będzie art. 37 ust. 2 pkt.6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.), albowiem ewentualna sprzedaż nastąpi na rzecz właściciela nieruchomości sąsiedniej.”*. Tym samym na dzień podjęcia uchwały nie można jej odnieść do konkretnej zindywidualizowanej ewidencyjnie   
i powierzchniowo nieruchomości, wobec której jest wyrażana zgoda na zbycie w formie bezprzetargowej.

Mając na względzie powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*