

Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie
Nr 2025 r. z dnia sierpnia 2025 r.

Brwinów, dnia sierpnia 2025 r.

Do:
Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
Wydział IV
ul. J. Kazimierza 10
01-248 Warszawa

Organ:
Gmina Brwinów
ul. Grodziska 12
05-840 Brwinów
reprezentowana przez
Burmistrza Gminy Brwinów
adres jw.

dotyczy uchwały Nr XVII.165.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przez Gminę Brwinów prawa pierwokupu lokalu mieszkalnego nr 5 oraz związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej, położonego w miejscowości Moszna – Wieś

Przekazanie skargi - Odpowiedź na skargę

Działając w imieniu i na rzecz Gminy Brwinów jako Burmistrz Gminy Brwinów (dokument potwierdzający umocowanie formalne załączam do niniejszego pisma), na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, dalej jako p.p.s.a.), przekazuję Wysokiemu Sądowi skargę dnia 24 lipca 2025 r. na uchwałę Nr XVII.165.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przez Gminę Brwinów prawa pierwokupu lokalu mieszkalnego nr 5 oraz związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej, położonego w miejscowości Moszna – Wieś wraz z aktami sprawy.

Odnosząc się do wniesionej skargi Gmina Brwinów wnosi o:

- 1) jej odrzucenie na podstawie art. 58 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. z uwagi na fakt, iż przedmiot skarżonej uchwały – tj. udzielona Burmistrzowi Gminy Brwinów przez Organ Stanowiący Gminy Brwinów zgoda na skorzystanie z prawa pierwokupu lokalu mieszkalnego nr 5 oraz

związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej, położonego w miejscowości Moszna – Wieś, mieści się wyłącznie w kręgu spraw o charakterze cywilnoprawnym (co sprawia, iż brak jest kognicji sądów administracyjnych).

Co prawda bowiem stosownie do art. 3 § 2 pkt. 6 p.p.s.a do właściwości sądów administracyjnych należy rozpoznawanie skarg i orzekanie m.in. co do akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, ale tylko jeśli są one podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przedmiotowa uchwała – jako dotycząca sfery cywilnoprawnej funkcjonowania Gminy jako osoby prawnej - do takich aktów nie należy.

względnie

- 2) oddalenie przez Sąd skargi z uwagi na brak interesu prawnego po stronie Skarżącej do jej wniesienia, tj. interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na niezasadność, tj. z powodów wskazanych poniżej w odpowiedzi na skargę.

Gmina Brwinów wnosi jednocześnie o rozpoznanie przez Sąd skargi na rozprawie.

Uzasadnienie

W skardze z dnia 24 lipca 2025 r. wniesionej na uchwałę Nr XVII.165.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przez Gminę Brwinów prawa pierwokupu lokalu mieszkalnego nr 5 oraz związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej, położonego w miejscowości Moszna – Wieś Skarżąca wskazała, iż uchwała istotnie narusza prawo, art. 32 Konstytucji RP, art. 109 ust. 1 pkt. 4b) ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym bowiem w sposób nietransparentny i nierówno traktujący mieszkańców skorzystano z prawa pierwokupu w stosunku do w/w lokalu nr 5 i związanego z nim udziału w częściach wspólnych gruntu, co do którego Skarżąca zawarła warunkową umowę sprzedaży.

W konsekwencji stawianych zarzutów Skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności skarżonej uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie w całości oraz zasądzenia zwrotu kosztów niezbędnych do dochodzenia swoich praw.

Odnosząc się do wniesionej przez [REDAKOWANE] skargi z dnia 24 lipca 2025 r. należy w pierwszym rzędzie wskazać, iż wyłącznym przedmiotem uchwały Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 25 czerwca 2025 r. Nr XVII.165.2025 było i jest wyłącznie upoważnienie Organu Wykonawczego Gminy Brwinów – tj. Burmistrza Gminy Brwinów - do złożenia notarialnego oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu w stosunku do lokalu mieszkalnego nr 5 wraz z udziałem w części nieruchomości wspólnej położonego w miejscowości Moszna – Wieś gm. Brwinów. Konstatacja ta ma kluczowe znaczenie dla prawnej oceny dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Stosownie bowiem do art. 3 § 2 pkt. 6 p.p.s.a do właściwości sądów administracyjnych należy rozpoznawanie skarg i orzekanie m.in. co do akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, ale tylko jeśli są one podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Zakres administracji publicznej to zakres wykonywania zadań publicznych przypisanych przepisami prawa jednostkom samorządu terytorialnego. Z tego zakresu należy wyłączyć działania, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne. Ograniczenie przedmiotowe zaskarżalności uchwał wymaga zatem każdorazowego rozważenia, czego dotyczy dana uchwała.

Tymczasem zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie dotyczy wyłącznie upoważnienia Organu Wykonawczego Gminy Brwinów do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości, które to prawo należy niewątpliwie do sfery cywilnoprawnej, nie zaś administracyjnej. Przysługujące bowiem gminie ustawowe prawo pierwokupu, o którym jest mowa w art. 109 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wykonywane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze tej gminy, ma bowiem skutek równoznaczny z zawarciem cywilnoprawnej umowy sprzedaży. Niezależnie od tej roli organu wykonawczego gminy przewidzianej w art. 109 ust. 4 ustawy o gospodarce

nieruchomości do wyłącznej własności rady gminy należy zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalenie w drodze uchwały m.in. zasad nabywania nieruchomości. Zasady te mogą obejmować także zasady nabywania przez gminę nieruchomości w drodze pierwokupu, co będzie wiązało organ wykonawczy gminy i ograniczało dowolność podejmowania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta rozstrzygnięć w sprawie korzystania z prawa pierwokupu. W tym wypadku nie mówimy jednak o zasadach, lecz wyłącznie o jednostkowym upoważnieniu do złożenia w imieniu i na rzecz Gminy Brwinów cywilnoprawnego oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, którego skutkiem było nabycie prawa własności nieruchomości lokalowej. Z przyczyn i na cel określonych w uzasadnieniu projektu uchwały, załączonym do niniejszej odpowiedzi na skargę.

Innymi słowy, Skarżąca przedmiotem skargi do sądu administracyjnego uczyniła uchwałę Rady Miejskiej w Brwinowie zezwalającą – dającą kompetencję - Burmistrzowi Gminy Brwinów do dokonania czynności cywilnoprawnej, tj. do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Skutki prawne złożenia przez Burmistrza Gminy takiego oświadczenia – tj. dokonania takiej czynności określa kodeks cywilny (art. 600 i n. k.c.), stanowiąc, iż w następstwie wykonania prawa pierwokupu nawiązuje się umowa sprzedaży pomiędzy uprawnionym a zobowiązanym. Skutek ten następuje bez potrzeby dokonania w tym celu dalszych czynności. Umowa wiążąca uprawnionego i zobowiązanego do pierwokupu ma zasadniczo tę samą treść, co umowa zawarta uprzednio z osobą trzecią. O ile umowa nie stanowi inaczej, obowiązek zapłaty ceny po stronie uprawnionego powstaje z chwilą wykonania prawa pierwokupu. Zgodnie zaś z art. 155 k.c., konsekwencją nawiązania pomiędzy stronami umowy sprzedaży jest przejście własności na rzecz uprawnionego.

Powyższe uwagi oznaczają, że:

- 1) będąca przedmiotem skargi w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie dotyczy kwestii czynności prawnej oraz skutków o charakterze wyłącznie cywilnoprawnym;
- 2) przedmiotem skarżonej uchwały jest upoważnienie udzielone przez Organ Stanowiący Burmistrzowi Gminy Brwinów jako Organowi Wykonawczemu – co oznacza brak oddziaływania treści uchwały na sytuację prawną skarżącej. Stąd nie posiada Skarżąca interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który pozwalałby na skuteczne wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Brwinowie.

W konsekwencji Gmina Brwinów wnosi aby Wysoki Sąd:

- 1) uznał, iż skarga jest niedopuszczalna z przyczyn, o których mowa w art. 58 § 1 pkt. 1 p.p.s.a. tj. z powodu braku kognicji sądu administracyjnego w sprawie, i na tej podstawie odrzucił skargę; ewentualnie
- 2) w przypadku gdyby Sąd uznał że skarżona uchwała należy jednak do aktów, wymienionych art. 3 § 2 pkt. 6 p.p.s.a. – oddalił skargę z uwagi na brak interesu prawnego Skarżącej do wnoszenia skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Brwinowie, której przedmiotem jest wyłącznie udzielenie upoważnienia do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu.

Warto podkreślić, iż charakter prawny aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 6 p.p.s.a. jest różnorodny. Wspólną cechą takich aktów jest jednak to, że podejmowane są w sprawach z zakresu administracji publicznej. Prof. Barbara Adamiak w komentarzu do procedury administracyjnej wskazuje, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują działania z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie..., 2007, s. 380). Przytoczone stanowisko, mimo ogólnego charakteru, może być przydatne przy wykładni wyjaśnianego przepisu.

Warto bowiem podkreślić, iż Skarżąca nie nabyła prawa własności nieruchomości lokalowej wyłącznie wskutek złożenia przez Gminę Brwinów notarialnego oświadczenia woli o skorzystaniu z prawa pierwokupu tj. w wyniku dokonania czynności o charakterze cywilnoprawnym. Sama natomiast skarżona uchwała w żaden sposób w sferę praw i obowiązków skarżącej nie godziła bo i nie mogła – regulując kwestię upoważnienia Burmistrza Gminy Brwinów do złożenia w/w oświadczenia.

Poza wszystkim nie sposób nie zauważyć, iż istota wniesionej skargi sprowadza się do domagania się przez Skarżącą aby Sąd Administracyjny dokonał oceny zasadności skorzystania z prawa pierwokupu przez Gminę Brwinów pod kątem zasadności, sprawiedliwości społecznej, gospodarczej przydatności. Tymczasem wyłączne kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne w stosunku do uchwał organów stanowiących gmin określa art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (a w tym wypadku nie stanowią inaczej).

Kontrola legalności sprawowana przez Sąd administracyjny polega zatem na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta zawsze przebiega na trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania z prawem materialnym,
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury,
- 3) respektowania reguł kompetencji.

Nawet zatem gdyby uznać dopuszczalność skargi na uchwałę w niniejszej sprawie, to i tak nie sposób uznać aby Sąd administracyjny – w ramach swojej roli ustrojowej - mógł dokonywać oceny wykraczającej poza kontrolę legalności, tj. oceniać, czy skorzystanie z prawa pierwokupu przez Gminę w konkretnym przypadku było zasadne, celowe, gospodarczo uzasadnione, czy wreszcie sprawiedliwe społecznie.

Reasumując, w ocenie Gminy Brwinów uchwały rady gminy, które dotyczą wyłącznie spraw cywilnoprawnych, czyli np. umów zawieranych przez gminę, nie podlegają kontroli sądu administracyjnego. W takich przypadkach spory rozstrzygane są na drodze postępowania cywilnego. Stąd, mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz treść obowiązujących przepisów Gmina Brwinów wnosi o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej (gdyż dotyczy czynności prawnej związanej ze sferą cywilnoprawnej działalności Gminy Brwinów), względnie o jej oddalenie przez Wysoki Sąd z uwagi na jej niezasadność, a przede wszystkim jako wniesionej przez Skarżącą, która nie ku temu ma interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym.

Załączniki:

- uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie Nr XVII.165.2025 z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przez Gminę Brwinów prawa pierwokupu lokalu mieszkalnego nr 5 oraz związanego z nim udziału w nieruchomości wspólnej, położonego w miejscowości Moszna – Wieś wraz z aktami sprawy, w tym z projektem uchwały i jej uzasadnieniem;
- skarga [redacted] : dnia 24 lipca 2025 r.;
- zaświadczenie o wyborze Arkadiusza Kosińskiego na stanowisko Burmistrza Gminy Brwinów;
- odpis odpowiedzi na skargę wraz z załącznikami.


RADCA PRAWNY
Michał Polchoic
71 44 44 56