

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.158.2018.A.ŁAB

z dnia 23 października 2018 r.

Rada Miejska w Sławie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność § 2 uchwały Nr LIV/338/18 Rady Miejskiej w Sławie z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości od osoby fizycznej.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2018 roku Rada Miejska w Sławie podjęła uchwałę Nr LIV/338/18 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości od osoby fizycznej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2018 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że § 2 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2018r. poz. 121, ze zm.).

W § 2 ust. 1 uchwały Rada ustaliła, iż nabycie prawa własności nieruchomości następuje w związku z realizacją zadań własnych gminy, tj. zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujących sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Ponadto w § 2 ust. 2 postanowiono, iż nabycie prawa własności nieruchomości nastąpi na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego za cenę 170.000,00 zł brutto.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo. Na wstępie należy zaznaczyć, iż działalność organów gminy reguluje ustawa o samorządzie gminnym, której przepisy wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W związku z tym organy te powinny przestrzegać swoich kompetencji, a wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem.

W myśl przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym 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. Przepis ten wyraźnie precyzuje, że kompetencja rady gminy ogranicza się do ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, nie obejmuje zaś samego gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, które zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do organu wykonawczego. Gospodarując gminnym zasobem nieruchomości organ wykonawczy podejmuje również decyzje o sprzedaży czy nabyciu nieruchomości.

Z powyższego przepisu kompetencyjnego wynika upoważnienie dla rady gminy wyłącznie do podejmowania uchwał w sprawie zasad albo, w przypadku nieustalenia takich zasad – wyrażenia zgody na dokonywanie takich czynności przez wójta. Przepis ten nie daje uprawnienia do wyrażania w jednej uchwale zgody na dokonywanie czynności przez organ wykonawczy i określania zasad nabywania tej nieruchomości. Stąd, już samo zamieszczenie w uchwale dotyczącej wyrażenia zgody jakichkolwiek zapisów określających zasady nabycia nieruchomości, zdaniem organu nadzoru, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa i koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Wszelkie szczegółowe postanowienia takie jak warunki przeniesienia własności danej nieruchomości, tj. kwestia ustalenia ceny nabycia, czy celów, na które nieruchomość ma być przeznaczona, powinny być skonkretyzowane w umowie przenoszącej własność nieruchomości, zawieranej w formie aktu notarialnego przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, a nie w uchwale rady gminy. Przedmiotowa regulacja stanowi ponadto niedopuszczalne ograniczenie swobody umów wyrażonej w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny (Dz. U z 2018 r.

poz.1025 ze zm.), zgodnie z którym strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Tak więc art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, wprowadza wyjątek od generalnej zasady, zgodnie z którą to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Dlatego też, przekazanie przez ustawodawcę pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do podejmowania przez radę uchwał w sprawach ważnych z punktu widzenia gospodarki finansowej czy też komunalnej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 8 lutego 2013 roku NK-I.4131.38.2013AHor, opubl. w Dzienniku Urzędowym Woj. Lubuskiego z 2013 r. pod poz. 503).

Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, który zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom. 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 (wyrok NSA z dnia 19 listopada 1996 r., II SA/Wr 496/96). Powyższe znajduje odzwierciedlenie także w wyroku NSA z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06, zgodnie z którym jeżeli sprawa należy do organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r. syn. akt I SA/Wr 179)

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt