

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.48.2014.ABej

z dnia 4 kwietnia 2014r.

Rada Gminy Żary

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVI/403/14 Rady Gminy Żary z dnia 27 lutego 2014r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia na działkę nr 139 położoną w Lubomyślu z przeznaczeniem na realizację projektu polegającego na wyposażeniu placu sportowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2014r. Rada Gminy Żary podjęła uchwałę Nr XXXVI/403/14 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia na działkę nr 139 położoną w Lubomyślu z przeznaczeniem na realizację projektu polegającego na wyposażeniu placu sportowego. Uchwała doręczona została organowi nadzoru dnia 5 marca 2014r.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten jest sprzeczny z prawem, tj. art. 18 ust. 1 pkt 9 lit a) w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm), art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Naruszenie przez Radę przywołanego wzorca kontroli legalności przejawia się w wyrażeniu Wójtowi Gminy Żary zgody na zawarcie na okres 7 lat umowy użyczenia działki nr 139 położonej w miejscowości Lubomyśl z Fundacją Natura Polska, przy braku legitymacji prawnej Rady do podejmowania uchwał w przedmiotowej materii.

Rada Gminy Żary w podstawie prawnej wydanego aktu przywołała przepis 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 7a i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na marginesie wskazać należy, że przywołany art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera w swej treści ust. 7a, w zamyśle prawdopodobnie miała Rada art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy.

Dla dokonania oceny prawnej badanego aktu koniecznym jest zatem rozważenie, czy Rada miała legitymację dla jego podjęcia wynikającą z przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W powyższej kwestii zauważyć należy, iż ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) przedmiotowej ustawy, upoważnia Radę do partycypowania w decyzjach dotyczących gospodarki mieniem komunalnym, w takim jednak tylko zakresie, w jakim czynności te przekraczają zakres zwykłego zarządu. Przekazanie powyższych spraw majątkowych do kompetencji rady gminy jest więc wyjątkiem od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą to wójt gospodaruje mieniem gminnym. Omawiane uprawnienie Rady musi być więc interpretowane ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez Radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (*vide* : wyrok WSA w Warszawie z dnia 7.10.2004 r., II SA/3144/03).

Wśród czynności prawnych, których dokonanie warunkowane jest uzyskaniem zgody Rady, ustawodawca wymienia czynności związane z nabywaniem, zbywaniem i obciążaniem nieruchomości oraz ich wydzierżawianiem lub wynajmowaniem. Użyczenie, będące umową nazwaną regulowaną art. 710 i n. Kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7.10.2010 r., II SA/Ol 609/10).

Dla dalszej oceny koniecznym jest więc poddanie analizy przytoczonego w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek

tworzonych fundacji. Dalej w ust. 1a - ust. 4 ustawa przewiduje : nieodpłatne przekazanie nieruchomości partnerowi prywatnemu lub spółce na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego, darowiznę nieruchomości na cele publiczne, aport prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i sprzedaż, zamianę, darowiznę, oddanie w użytkowanie wieczyste i aport nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Jednocześnie w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca określił, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a zgodnie z ust. 2 tego przepisu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie nakazuje odpowiedniego stosowania art. 23 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jedynie wskazuje, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega na „ wykonywaniu czynności” , o których mowa w tym przepisie. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp., w wyroku z dnia 29 września 2011r., sygn. akt II SA/Go 601/11 : (...) analiza treści przepisu art. 25 ust. 2 ustawy o gn prowadzi do wniosku, że zawarte w tym przepisie odesłanie do art. 23 ust.1 ustawy o gn, nie jest odesłaniem do odpowiedniego stosowania tego ostatniego przepisu wobec gminnego zasobu nieruchomości. Zdaniem Sądu, jego zakres ogranicza się do określenia czynności w szczególności składających się na pojęcie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, które to gospodarowanie - stosownie do przepisu ust. 1 art. 25 ustawy - należy do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W braku wyraźnego przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie przepisu art. 23 ust. 1 tej ustawy do gminnego zasobu nieruchomości, nie można uznać, iż zakres odesłania obejmuje powinność dochowania szczególnych wymogów obowiązujących przy gospodarowaniu nieruchomościami z zasobu Skarbu Państwa, a tym samym i wynikający z pkt 7a wymóg uzyskania zgody wojewody – odpowiednio rady gminy - na przedłużenie umowy użyczenia. Prowadzi to do wniosku, iż przedmiot uchwały z dnia [...] maja 2011 roku, nie należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (miasta) z art. 18 ust. 2 ustawy o sg.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż legitymacji prawnej do podjęcia przez Radę badanej uchwały nie sposób znaleźć tak w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawie o samorządzie gminnym. W świetle ostatniego z wymienionych aktów, decyzja w przedmiocie zawarcia umowy użyczenie leży bowiem w wyłącznej gestii organu wykonawczego.

Rada uchwalając badany akt prawny przekroczyła granicę swoich kompetencji prawodawczych, czym naruszyła Konstytucyjną zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż stosownie do powyższego przepisu, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1).

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione i konieczne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia 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

Teresa Kaczmarek