



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 listopada 2023 r.

WNP-R.4131.18.2023

Rada Miejska w Wyśmierzycach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/317/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 11 października 2023 r. w sprawie: dysponowania budynkiem położonym w Wyśmierzycach przy Placu Wolności 11 (dawny Klub Seniora) oraz zabudowaną nieruchomością położoną w Wyśmierzycach przy ulicy Mikołaja Kopernika 34 (działka i budynek dawnej weterynarii) stanowiących majątek Gminy Wyśmierzyce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 października 2023 r. Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła uchwałę w sprawie dysponowania budynkiem położonym w Wyśmierzycach przy Placu Wolności 11 (dawny Klub Seniora) oraz zabudowaną nieruchomością położoną w Wyśmierzycach przy ulicy Mikołaja Kopernika 34 (działka i budynek dawnej weterynarii) stanowiących majątek Gminy Wyśmierzyce, którą doręczono organowi nadzoru w dniu 19 października 2023 r., przy piśmie przewodnim znak: ROA.BR.0711.66.2023.KP.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), w związku z art. 35 ust. 1 i 1 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

W wyniku analizy prawnej, organ nadzoru w dniu 8 listopada 2023 r. skierował do Rady Miejskiej w Wyśmierzycach zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego. W jego toku stwierdzono, co następuje.

W § 1 uchwały zapisano, że działka i budynek położony w Wyśmierzycach przy Placu Wolności 11 (dawny klub Seniora) stanowiąca majątek gminny nie może być przedmiotem obrotu nieruchomościami gminnymi, tj. nie może być przedmiotem wynajmu, dzierżawy, użyczenia, zamiany.

W § 2 uchwały zapisano, że działka i budynek położony w Wyśmierzycach przy ulicy Mikołaja Kopernika 34 (działka i budynek dawnej weterynarii) stanowiąca majątek gminny nie może być przedmiotem obrotu nieruchomościami gminnymi, tj. nie może być przedmiotem wynajmu, dzierżawy, użyczenia, zamiany.

W § 3 uchwalono, że traci moc Uchwała nr LXX/315/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 19 września 2023 roku w sprawie: wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości.

W § 4 uchwały zapisano, że w przypadku zaistnienia sytuacji opisanej w art. 35 ust.1 i 1 lit. b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Rada Miejska w Wyśmierzycach wyraża każdorazowo zgodę na obrót nieruchomościami opisanymi w § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały.

Z kolei w § 5 zapisano, że Burmistrz jest zobowiązany w terminie 30 dni od przyjęcia uchwały rozwiązać umowy, w których wyżej wymienione nieruchomości są przedmiotem wynajmu, dzierżawy, użyczenia lub zamiany.

Analiza cytowanych regulacji nakazuje przyjąć, że uchwała Nr LXXIII/317/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej ustawą) a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

Przywołany przez Radę Miejską w Wyśmierzycach w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy stanowi, iż 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.

Wynikający z wyżej przywołanego przepisu katalog uprawnień rady gminy został określony w sposób wyczerpujący i ograniczony przez ustawodawcę do kształtowania zasad gospodarowania nieruchomościami lub do wyrażania zgody na dokonanie określonych czynności przez organ wykonawczy, przy czym tylko w zakresie enumeratywnie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Nie obejmuje ona podstawy do uchwalania zakazu obrotu konkretnymi nieruchomościami przez organ wykonawczy gminy w postaci wynajmu, dzierżawy, użyczenia czy zamiany.

Zgodnie zaś z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. W myśl art. 31 ustawy, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 345/08 „Ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady we „wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegiałnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 cyt. ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego”.

Podsumowując powyższe, z ustawy wynika jednoznacznie, że to do organu wykonawczego należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, a organ stanowiący decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach. Podejmowanie przez radę czynności, które należą do sfery wykonawczej, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 30 lipca 2014 r., sygn. II SA/Go 394/14). Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady jest uznawane za wyjątek od zasady, że to wójt gospodaruje mieniem gminy.

Nie jest też zgodna z prawem, wobec powyżej przytoczonych argumentów prawnych regulacja Rady Miejskiej zamieszczona w § 4 uchwały, w której Rada uchwaliła, że w przypadku gdyby dana nieruchomość została ujęta w wykazie nieruchomości do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę czy użyczenie – zgodnie art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to w stosunku do przedmiotowych nieruchomości Rada

Miejska musi wyrazić każdorazowo zgodę na ich obrót, nawet w sytuacji oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę czy użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy.

Bez podstawy prawnej uchwalono § 5 uchwały, w której to regulacji nakazano Burmistrzowi Wyśmierzyc w terminie 30 dni od przyjęcia uchwały rozwiązać umowy najmu, dzierżawy, użyczenia lub zamiany dotyczące przedmiotowych dwóch nieruchomości. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy zawiera kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał określających kierunki działania wójta (burmistrza) w sprawach należących do właściwości tego organu. Ustawodawca upoważnił radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, ale nie do określenia sposobu załatwiania spraw o charakterze indywidualnym. Z żadnego przepisu ustawy nie wynika upoważnienie do nakazywania organowi wykonawczemu załatwiania konkretnej sprawy. Uchwała w tym zakresie wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady gminy i również w tym zakresie jest nieważna. O kompetencjach organów jednostek samorządu decydują przepisy Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś wola organu (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Gl 1483/14).

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2022 r. w sprawie III OSK 2900/21: „Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. w zakresie zwrotu „stanowienia o kierunkach działania” wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwała o ustanowieniu kierunku działania wójta winna określać cele podstawowe (programy, strategie), które powinien realizować przez swoje działania wójt. Powinna tym samym odnosić się do realizacji tych funkcji administracyjnych, których realizację rada gminy uznaje w danym momencie za pierwszoplanową.”.

Powyższe potwierdza zarzut w zakresie działania Rady bez podstawy prawnej.

W § 3 uchwały Rada Miejska uchwaliła, iż traci moc uchwała nr LXXII/315/23 z dnia 19 września 2023 r. w sprawie: wyrażenia zgody na zmianę nieruchomości. W ocenie organu nadzoru, zapis ten również winien być wyeliminowany z obrotu prawnego, gdyż stwierdzenie

nieważności pozostałych regulacji w uchwale spowoduje, że pozostawienie zapisu § 3 uchwały będzie rozbieżne z tytułem uchwały, co spowodowałoby nieczytelność uchwały. Sprzeczne byłoby to z zasadą wyrażoną w § 18 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), która stanowi, że przedmiot regulacji określa się w jej tytule w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Chodzi o czytelność systemu prawnego, gdyż prawidłowa redakcja aktów prawnych ułatwia identyfikowanie zmian danej regulacji.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Zatem, organ uchwałodawczy nie może podjąć aktu normatywnego bez upoważnienia ustawowego. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym Sąd wskazał, że „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”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr LXXIII/317/23 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 11 października 2023 r. w sprawie: dysponowania budynkiem położonym w Wyśmierzycach przy Placu Wolności 11 (dawny Klub Seniora) oraz zabudowaną nieruchomością położoną w Wyśmierzycach przy ulicy Mikołaja Kopernika 34 (działka i budynek dawnej weterynarii) stanowiących majątek Gminy Wyśmierzyce została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie w świetle art. 98 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/