



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2009 r.

NK.II.0911-11/277/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 3 uchwały Rady Gminy Nowa Ruda nr 201/XXIX/09 z dnia 26 marca 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Nowa Ruda, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 353¹ z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zmianami)

Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 marca 2009 r. Rada Gminy Nowa Ruda podjęła uchwałę nr 201/XXIX/09 zmieniającą uchwałę w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Nowa Ruda.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 2 kwietnia 2009 r.

Drogą niniejszej uchwały Rada Gminy Nowa Ruda zdecydowała o modyfikacji uchwały Rady Gminy Nowa Ruda nr 112/XIV/07 z dnia 28 grudnia 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Nowa Ruda. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę mocą art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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.

W **§ 1 pkt 3** uchwały Rada wprowadziła następujący zapis:

„3) po § 41 dodaje się § 41 (1) w brzmieniu:

„§ 41 (1)

Po rozwiązaniu umowy użytkowania, dzierżawy, najmu użytkownik, dzierżawca najemca zobowiązany jest do wydania nieruchomości Gminie Nowa Ruda w terminie jednego miesiąca. Za ten okres użytkownik, dzierżawca, najemca zobowiązany jest zapłacić czynsz w dotychczasowej wysokości proporcjonalnie do okresu użytkowania. Po tym okresie, jeżeli użytkownik, dzierżawca, najemca nie wydał nieruchomości, zobowiązany jest do zapłaty Gminie Nowa Ruda wynagrodzenia za bezumowne korzystanie w wysokości obowiązującego czynszu podwyższonego o 25%”.

Oceniając badaną uchwałę, trzeba rozważyć dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na podział kompetencji pomiędzy organami gminy i na ewentualne skutki podjęcia aktu z naruszeniem podziału kompetencji. Po drugie do rozważenia pozostaje kwestia, w jakim stopniu rada gminy jest właściwa do określenia zasad gospodarowania mieniem, czyli jak daleko organ stanowiący może uszczegółowić te zasady, aby nie ograniczać kompetencji organu wykonawczego.

Jak stanowi art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada gminy, natomiast na mocy art. 26 ust. 1 wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy.

Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wśród kompetencji organu wykonawczego gminy wymienia gospodarowanie mieniem gminy. Analogiczne rozwiązanie zawiera również ustawa o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Stosownie zaś do treści art. 25 ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Na tle przytoczonych wyżej przepisów nie może budzić wątpliwości, że bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminy, a więc podejmowanie czynności faktycznych i prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych praw i obowiązków należy do burmistrza. Cytowany wcześniej art. 18 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę gminy do

podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, stanowi wyjątek od generalnej zasady, wedle której to burmistrz gospodaruje mieniem powiatu, i jako taki powinien być interpretowany ściśle. Organ stanowiący gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03 (Lex nr 16073), w odniesieniu: „art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 teże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.”.

Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2009 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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”. (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Kolejna kwestia związana jest z rozumieniem pojęcia „zasad gospodarowania nieruchomościami”. Słownikowe pojęcie „zasady” to ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008). Zasady gospodarowania nieruchomościami gminy powinny zatem stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednak szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez Wójta.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru rada gminy nie mogła uregulować w zaskarżonej uchwale tej materii, która mocą przepisów ustawowych została powierzona kompetencji wójta, jako organu wykonawczemu gminy. W kontekście wyżej cytowanych przepisów należy więc przyjąć, że kwestia do czego będzie obowiązany po rozwiązaniu umowy użytkownika, dzierżawy, najmu, użytkownik, dzierżawca, najemca, należy do wyłącznej kompetencji Wójta, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Przyjęcie odmiennego stanowiska w ocenie organu nadzoru prowadzi do niezgodnego z prawem i z zasadą swobody umów narzucenia stronom czynności cywilnoprawnych istotnych postanowień umowy, z drugiej zaś strony prowadzi do powstania sytuacji, w której faktyczne wykonywanie uprawnień przez Wójta w zakresie zarządu mieniem i kształtowania stosunków zobowiązaniowych stanie się praktycznie niemożliwe.

Reasumując, kwestionowane przez organ nadzoru rozwiązania zawarte w § 1 pkt 3 niniejszej uchwały, w ocenie organu nadzoru, regulują właśnie kwestie, które unormowane powinny zostać w umowie. Zapisy takie godzą w wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego zasadę swobody umów. Należy zgodzić się również z poglądem, że rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego gminy w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminy, jeżeli ustawa wyraźnie takich uprawnień radzie nie przyznaje.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163, poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
RAFAŁ JURKOWLANIEC