



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



P. SEKRETARZ JADWIGA PLISZKA
P. EWA ZAJĄC

Olsztyn, 4 listopada 2020 r.

PN.4131. 398.2020

13 11 2020

mn dw-M

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XVIII/105/2020 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 30 września 2020 r. w sprawie użyczenia nieruchomości gruntowej na czas nieoznaczony.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie, zezwoliła Wspólnocie Mieszkaniowej nr 16 przy ulicy Osiedlowej 16 w Gronowie Elbląskim, przez czas nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej jej w tym celu części nieruchomości o nr 20/6 o powierzchni 6 m², stanowiącej własność Gminy Gronowo Elbląskie, z przeznaczeniem na usytuowanie wiaty śmietnikowej.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XVIII/105/2020 jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.), 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 trwały 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.

Podkreślić jednakże trzeba, że w myśl art. 7 Konstytucji RP, 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 musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Natomiast działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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.

Bezsprzecznie w myśl 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 nie może jednak stanowić podstawy do podjęcia uchwały, którą wyrażono zgodę na użyczenie nieruchomości gminnej na czas nieoznaczony. Przedmiot takiej uchwały nie należy bowiem do kompetencji rady gminy, wynikającej z powołanego przepisu, gdyż zawarcie umowy użyczenia nieruchomości nie zostało wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, w konsekwencji czego brak jest podstaw do podjęcia uchwały w sprawie, dotyczącej zgody rady gminy na zawarcie umowy użyczenia nieruchomości. Również kolejne przepisy pkt 9 ww. art. 18 ust. 2, takiej kompetencji nie dają.

Wskazać też należy, że umocowania do podjęcia tejże uchwały nie tworzą także przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W myśl art. 25 ust. 2, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1. Stosownie zaś do art. 23 ust. 1 pkt 7a, jedną z czynności należących do gospodarowania jest użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości. Odwołanie do zakresu czynności należących do gospodarowania mieniem, wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie stanowi podstawy do stosowania tego przepisu dla czynności dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu w zakresie, w jakim przepisy art. 23 ust. 1 ustawy uzależniają pewne czynności wójta od zgody rady (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12).

Dodać ponadto trzeba, że użyczenie nieruchomości należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że wójt, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną, czyli w tym

wypadku Wspólnotą Mieszkaniową Nr 16 przy ulicy Osiedlowej 16 w Gronowie Elbląskim.

Rada, normując powyższe kwestie, bezpośrednio zaingerowała w treść stosunków cywilnoprawnych. Stanowi to ograniczenie uprawnień organu wykonawczego gminy wynikających z przepisów art. 25 ust. 1-2 i art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami i narusza konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/OI 869/14). Tym samym uchwała Nr XVIII/105/2020 podjęta została z rażącym naruszeniem prawa i musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Aleksandra Socha
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Gronowo Elbląskie;
2. Wójt Gminy Gronowo Elbląskie.