



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 894

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.38.2025 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 3 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały NR XIII/71/2025 Rady Gminy w Obrazowie z dnia 12 lutego 2025 r. w sprawie ustanowienia trwałego zarządu na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej w całości.

Uzasadnienie

W dniu 12 stycznia 2025r, rada Gminy w Obrazowie podjęła uchwałę NR XIII/71/2025 w sprawie ustanowienia trwałego zarządu na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r.

W toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wojewoda Świętokrzyski w dniu 25 lutego 2025 r, wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącego Rady Gminy w Obrazowie o zauważonych naruszeniach wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90.

Dokonując analizy nadzorczej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podstawę materialnoprawną uchwały stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609). Stosownie do niniejszego przepisu, 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 art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi wyjątek, od generalnej zasady zawartej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do której do zadań wójta należy w szczególności: gospodarowanie mieniem komunalnym. Normę kompetencyjną art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. należy interpretować w sposób ścisły, i tym samym, nie można przyjąć, że przedmiot uchwały może dotyczyć sprawy nie zastrzeżonej do kompetencji rady. Rada jest upoważniona jedynie do wyrażenia zgody na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, takie jak nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkowania, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki.). W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt II

SA/OI 869/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 października 2020 r. II SA/Ke 502/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r. I OSK 231/22.)

Nadzorowana uchwała, wydana została bez podstawy prawnej, z uwagi na brak uprawnienia organu stanowiącego gminy do uregulowania w formie uchwały kwestii dotyczących oddania nieruchomości w trwały zarząd. W ramach upoważnienia ustawowego art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, nie mieści się kompetencja rady gminy do wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości w trwały zarząd, na rzecz gminnej jednostki organizacyjnej. Wymienione w niniejszym przepisie czynności prawne obejmują nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie.

Także, przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), nie stanowią podstawy do podjęcia przez organ stanowiący przedmiotowej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. I OSK 62/12, wskazał, iż rada gminy może stanowić uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym wyłącznie w zakresie wprost i bezpośrednio przekazanym radzie gminy przez ustawy. Organ stanowiący nie ma żadnych kompetencji w sprawach, w których przepisy zastrzegają wyłączną właściwość wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zostało w art. 25 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastrzeżone do wyłącznej właściwości organu wykonawczego. Ponadto przepisy ww. ustawy zawierają odrębną regulację dotyczącą ustanowienia trwałego zarządu.

Jak wskazuje się w doktrynie „Trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy uprawniającej do władania nieruchomością o charakterze cywilnoprawnym, lecz publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Warszawie z 3.6.2004 r. (I SA 2372/02, Legalis), w którym Sąd stwierdził, że: "trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej" (Komentarz do art. 43 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, Jaworski 2023 / wyd. 8/ Tułodziecki dostępny w Legalis).

Stosownie do art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać oddane w trwały zarząd odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, o czym stanowi art. 43 ust. 5 ww. ustawy. Zaś art. 45 ust. 1 reguluje, że trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji, z zastrzeżeniem art. 60 ust. 3. Właściwym organem, o którym mowa w powyższym przepisie jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Z przepisów regulujących kwestie oddania nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego w trwały zarząd, nie wynika, możliwość przeniesienia przez organ wykonawczy kompetencji w tym zakresie na rzecz organu stanowiącego.

W tym miejscu, organ nadzoru, zwraca uwagę na regulacje art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która przewiduje, uzyskanie zgody na oddanie przez jednostkę organizacyjną nieruchomości będącej w trwałym zarządzie w najem, dzierżawę albo użyczenie. Jednakże, przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie przewidują zgody organu stanowiącego na oddanie nieruchomości w trwały zarząd jednostce organizacyjnej.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia prawa mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń, do których należą także podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, co oznacza istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. W wyroku z dnia 2 października 2018 roku, sygn. akt: II OSK 1804/18, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nieobjętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania.

W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności nadzorowanej uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk