



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 20 stycznia 2023 r.

Poz. 338

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-I.4131.65.2022.KG WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały nr LIV/438/22 Rady Gminy Kolbudy z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Kolbudy.

Uzasadnienie

W dniu 8 grudnia 2022 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała LIV/438/22 Rady Gminy Kolbudy z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Kolbudy, zwana dalej „uchwałą”.

Uchwała dotyczy zmiany uchwały nr L/406/22 z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Kolbudy. Przyjęte w uchwale nr LIV/438/22 brzmienie § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 uchwały nr L/406/22 ma na celu ustanowienie zasady, że wójt ma prawo nabywania i zbywania nieruchomości wyłącznie po uzyskaniu zgody rady gminy wyrażonej odrębną uchwałą.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 29 grudnia 2022 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Kolbudach o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano m.in. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.). Zgodnie z tym przepisem 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.

Z powyższego unormowania wynika dla rady gminy wyłączna kompetencja do ustanowienia reguł postępowania, które obowiązany jest każdorazowo stosować organ wykonawczy gminy w związku z nabywaniem, zbywaniem, obciążaniem, wydzierżawianiem lub wynajmowaniem nieruchomości. Do czasu zaś ustanowienia owych zasad wójt może dokonywać czynności określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” tylko za zgodą rady gminy.

Uznać zatem należy, że przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowiącej, że mieniem komunalnym gospodaruje organ wykonawczy. Stąd też

przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24.08.2021 r.-sygn. akt II SA/OI 395/21). Oznacza to zatem, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g.

Zasady dotyczące zbywania lub nabywania mienia komunalnego winny wskazywać warunki i kryteria określające możliwość zbycia tego mienia przez organ wykonawczy. Pod pojęciem "zasad" należy rozumieć ogólne, określone przez radę reguły i wytyczne dotyczące sposobu gospodarowania mieniem gminnym, które winien uwzględnić wójt realizując zadania w zakresie gospodarowania mieniem gminnym. W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. (sygn. akt I OSK 873/14) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że *"zasady należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (...)".* Z drugiej strony istnienie takich zasad zwalnia organ wykonawczy od konieczności każdorazowego uzyskiwania zgody rady na zbycie lub nabycie nieruchomości.

Poprzez przyjęcie kwestionowanej uchwały nr LIV/438/22 Rady Gminy Kolbudy wprowadziła zasadę, że wójt ma prawo nabywania i zbywania nieruchomości wyłącznie po uzyskaniu zgody rady gminy wyrażonej odrębną uchwałą. Zapisy § 1 ust. 1 i § 1 ust. 3 uchwały stanowią, że w uchwale nr L/406/22 (uchwale zmienianej) zmienia się § 2 ust. 1, który otrzymuje brzmienie: wójt ma prawo o nabywania nieruchomości wyłącznie po uzyskaniu zgody rady gminy wyrażonej odrębną uchwałą i § 3 ust. 1, który otrzymuje brzmienie: wójt ma prawo do zbywania nieruchomości wyłącznie po uzyskaniu zgody rady gminy wyrażonej odrębną uchwałą”.

Powyższe przepisy uchwały oznaczają, że Rada Gminy Kolbudy, poprzez konieczność uzyskania zgody rady w formie odrębnej uchwały pozostawiła dla siebie przypisaną jej – w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” - kompetencję do wyrażania zgody na każdorazowe nabywanie i zbywanie nieruchomości. Rozwiązanie to jest sprzeczne z prawem, gdyż z chwilą ustanowienia zasad zbywania i nabywania nieruchomości rada utraciła uprawnienie do wyrażania zgody organowi wykonawczemu na zbycie lub nabycie nieruchomości. Wynika to jednoznacznie z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. , który wprowadza obowiązek uzyskania zgody rady jedynie „do czasu uchwalenia zasad” (por. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r. – sygn. akt. I OSK 82/12).

W podobnej sprawie wypowiedział się WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 06.11.2012 r. (sygn. akt II SA/OI 1092/12) wskazał, że *„należy więc podzielić stanowisko organu nadzoru, iż podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawach gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, należy traktować kompleksowo a regulacja uchwałą obejmować powinna wszystkie elementy zawarte w tym przepisie, a więc nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawienie i wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w powołanym przepisie, Rada nie może wyłączyć niektórych z wymienionych powyżej elementów i uznać, że wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za jej zgodą”.* W cytowanej sprawie uchwała rady gminy w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami zawierała zapis, że sprzedaży nieruchomości dokonuje wójt po uzyskaniu zgody rady wyrażonej w formie uchwały. Sytuacja była zatem analogiczna do zapisów uchwały Rady Gminy Kolbudy.

Konsekwencją sprzeczności z prawem § 1 ust. 1 i § 1 ust. 3 uchwały jest konieczność wyeliminowania powiązanego treściowo § 1 ust. 2 i § 1 ust. 4 uchwały.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności nr LIV/438/22 Rady Gminy Kolbudy z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Kolbudy, należy uznać za uzasadnione i konieczne. Zapisy uchwały naruszają bowiem w sposób istotny art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

WOJEWODA POMORSKI

Dariusz Drelich