



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.111.2023

Kielce, dnia 21-07-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Ruda Maleniecka nr LI/346/2023 z dnia 26 czerwca 2023 r. *w sprawie upoważnienia do podjęcia czynności związanych z zakupem nieruchomości do gminnego zasobu* – w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ruda Maleniecka na sesji w dniu 26 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę nr LI/346/2023 w sprawie upoważnienia do podjęcia czynności związanych z zakupem nieruchomości do gminnego zasobu. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy wywiodła z treści art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 3 lipca 2023 r. W dniu 4 lipca 2023 r. organ nadzoru przesłał do Rady Gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając w nim termin na złożenie wyjaśnień. Pomimo upływu wyznaczonego terminu Rada Gminy Ruda Maleniecka nie zajęła stanowiska i nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, rada podejmując analizowaną uchwałę przekroczyła zakres swoich ustawowych kompetencji i podjęła nadzorowaną uchwałę bez podstawy prawnej. W § 1 uchwały Rada Gminy wyraziła bowiem zgodę „na podjęcie przez Wójta Gminy Ruda Maleniecka działań mających na celu odpłatne nabycie na rzecz Gminy Ruda Maleniecka od osób fizycznych prawa własności nieruchomości gruntowej (...), tj. do upoważnienia Wójta Gminy Ruda Maleniecka do zlecenia podziału geodezyjnego tejże działki celem wydzielenia części celem wydzielenia części nieruchomości zajętej pod drogę gminną oraz zlecenia oszacowania wartości wydzielonej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego”. Zdaniem Wojewody, brak jest przepisu prawa, który wyposażałby radę gminy w kompetencję do podjęcia uchwały o w/w treści.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że podany w postawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15) u.s.g.. nie może stanowić samodzielnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa. Podkreśla się, powołując się w tym zakresie na ugruntowane orzecznictwo, że art. 18 ust. 2 ma charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawy szczególne, to znaczy inne ustawy niż ustawa o samorządzie gminnym, przekazą gminie określone uprawnienia do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa w danym obszarze, to właśnie rada gminy będzie właściwa do podejmowania takich rozstrzygnięć. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok WSA w Kielcach z 18.8.2010 r. (II SA/Ke 392/10), w którym sąd podkreślił: "ogólny charakter art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 u.s.g. nie może zatem stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy. Przepisy te uzupełniają jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać".

Natomiast, wskazany w uzasadnieniu do nadzorowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” u.s.g., 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. Analiza przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. prowadzi do wniosku, że rada gminy,

jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do wójta 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 – art. 244 k.c.). Zakres ten nie obejmuje kompetencji do wyrażenia przez radę gminy zgody na podjęcie przez wójta działań mających na celu odpłatne nabycie nieruchomości, tj. upoważniania wójta do zlecenia podziału geodezyjnego działki oraz zlecenia oszacowania wartości wydzielonej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. W innych, niewymienionych w w/w przepisie sprawach, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem. Przepis art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem wyjątek od zawartej w art. 30 ust. 2 pkt. 3 tej ustawy kompetencji wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, powinien więc być interpretowany ściśle. Jego wykładnia prowadzi do wniosku, iż zawiera upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze uchwały tj. nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Z interpretacji ww. przepisu nie można wywieść upoważnienia do wyrażenia przez radę gminy zgody na podjęcie przez wójta „działań mających na celu odpłatne nabycie” nieruchomości, tj. upoważniania wójta do „zlecenia podziału geodezyjnego działki” oraz „zlecenia oszacowania wartości wydzielonej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego”. Podjęcie przez radę gminy uchwały w powyższej materii stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe określone w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Literalna treść § 1 ust. 1 nadzorowanej uchwały jednoznacznie wskazuje bowiem, że intencją Rady Miejskiej nie było wyrażenie zgody na nabycie prawa własności nieruchomości, lecz podjęcie przez wójta działań ku temu zmierzających, w postaci dokonania podziału geodezyjnego działki i zlecenia oszacowania jej wartości przez rzeczoznawcę majątkowego.

Na podstawie kryterium kompetencyjnego podziału organów gminy należy więc stwierdzić, że o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, czynności stanowiące należą do kompetencji rady gminy, a czynności wykonawcze należą do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stanowisko to nie pozostaje w sprzeczności z art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast

podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Nie może więc rozstrzygać w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy i to bez względu na motywy takich działań (wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99).

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 związku z powyższym, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/346/2023 Rady Gminy Ruda Maleniecka z dnia 26 czerwca 2023 r. 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.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski