



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 16 października 2015 r.

LEX-S.4131.22.2015.DG

***Rada Miejska
w Żelechowie***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/70/2015 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 17 września 2015 r. *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy udostępnienia nieruchomości położonej w Żelechowie stanowiącej własność Gminy Żelechów na czas oznaczony.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 września 2015 r. Rada Miejska w Żelechowie podjęła uchwałę Nr 70/X/2015 *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy udostępnienia nieruchomości położonej w Żelechowie stanowiącej własność Gminy Żelechów na czas oznaczony.* Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 9 pkt a) ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), dalej – u.s.g. Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 września 2015 r.

W dniu 8 października 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miejskiej o wszczęciu postępowania do tut. organu nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt administracyjny. W wyniku

przeprowadzonego postępowania organ nadzoru uznał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 9 pkt a) u.s.g.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały przepis stanowi o wyłącznej właściwości rady gminy w zakresie podejmowania 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. Zgodnie z dalszą treścią przepisu 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. Przepis zastrzega też, iż do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Z uwagi na brak ustalenia przez Radę Miejską w Żelechowie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w osobnej uchwale, Rada uznała, że koniecznym jest wyrażenie zgody na „zawarcie umowy udostępnienia” konkretnie wskazanej nieruchomości jako instytucji prawa mieszczącej się w ustawowym pojęciu „obciążania nieruchomości”.

Zdaniem organu nadzoru umowa udostępnienia nieruchomości jako umowa nienazwana, do której mają jednak zastosowanie ogólne przepisy Księgi III Kodeksu Cywilnego zatytułowanej Zobowiązania, nie mieści się w kategorii określonej ww. przepisem u.s.g. jako „obciążanie nieruchomości”. Zważyć należy, iż instytucje prawa określane w skrócie jako obciążenia nieruchomości są instytucjami prawa rzeczowego, regulowanymi w przepisach Księgi II Kodeksu Cywilnego pt. Własność i inne prawa rzeczowe w Tytule III Prawa rzeczowe ograniczone. Według art. 244 § 1 Kodeksu Cywilnego ograniczonym prawem rzeczowym jest: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Udostępnienie, jako niewymienione w ww. przepisie, nie jest więc ograniczonym prawem rzeczowym obciążającym nieruchomość.

Wskazać natomiast należy, iż udostępnienie nieruchomości z całą pewnością mieści się w pojęciu „gospodarowanie mieniem komunalnym”, o którym mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Mocą przywołanego przepisu kompetencje w tym zakresie należą wyraźnie do wójta (burmistrza), a nie do rady gminy. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Norma ta zakazuje domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (*por.* postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 r. sygn. akt II

FSK 476/11 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005/3/29). Mając to na uwadze, uznać należy, iż ewentualne naruszenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i działanie bez podstawy prawnej, stanowi istotne naruszenie prawa.

Za przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu interpretacją przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. przemawiają w ocenie organu nadzoru te same argumenty, które w orzecznictwie sądowoadministracyjnym formułuje się w odniesieniu do innych umów o charakterze zobowiązaniowym, których przedmiotem są nieruchomości komunalne. Na przykład w wyroku z dnia 11 lutego 2009 r. sygn. akt II SA/Gd 693/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyraził stanowisko, że *„zawarcie umowy użyczenia nieruchomości i to nawet wtedy, gdy jest ona zawierana na czas nieoznaczony nie zostało wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym”*. W innym miejscu wyjaśnia, iż pominięcie umowy użyczenia w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym jest zrozumiałe, gdyż z uwagi na jej uregulowanie w Kodeksie cywilnym nie wiąże ona tak silnie właściciela nieruchomości, jak umowa najmu lub dzierżawy.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1406/08 zwraca uwagę, iż „mienie” jest pojęciem zbiorczym dla ogółu podmiotowych praw majątkowych. Gospodarowanie mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskiwania zgody, czy też opinii rady gminy, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminy. Z tego względu przekazywanie pewnych spraw z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym 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 wszelkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. W konkluzji Sąd stwierdza, iż *„z dyspozycji przytoczonego przepisu upoważniającego nie da się wywieść uprawnienia dla rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących zasad użyczenia nieruchomości gminnych lub udziałów w tych nieruchomościach. Ponadto umowa użyczenia, nie należy do umów określonych w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. a) ustawy. Skoro tak, to materia ta pozostaje w zakresie kompetencji wójta, jako będąca gospodarowaniem mieniem komunalnym”*. Zdaniem organu nadzoru, argumentacja przedstawiona we wskazanych orzeczeniach zachowuje swoją aktualność również w odniesieniu do będącej przedmiotem badanej uchwały *„umowy udostępnienia nieruchomości”*.

Wskazując na powyższe, należy stwierdzić, że uchwała Nr 70/X/2015 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 17 września 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy udostępnienia nieruchomości położonej w Żelechowie stanowiącej własność Gminy Żelechów na czas oznaczony istotnie narusza prawo i jako taka winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

Do wiadomości:

Pani Mirosława Miszkurka
Burmistrz Żelechowa