



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



38280

BOK 4901/4/2015
2015-04-20

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2015 r.

NK-N.4131.125.5.2015.AB

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2 uchwały Nr VI/42/15 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zamianę pomiędzy Gminą Stronie Śląskie, a osobami fizycznymi nieruchomości niezabudowanych, położonych w Stroniu Śląskim.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 marca 2015., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 518) oraz § 2 ust. 5 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej Stronia Śląskiego Nr XXX/251/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości będących własnością Gminy Stronie Śląskie oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata (Dz. Urz. Woj. Dol. Z 2013 r. poz. 3938 ze zm.) Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę Nr VI/42/15 w sprawie wyrażenia zgody na zamianę pomiędzy Gminą Stronie Śląskie, a osobami fizycznymi nieruchomości niezabudowanych, położonych w Stroniu Śląskim.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 1 kwietnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Naruszona została również zasada hierarchiczności wynikająca z art. 87 i 184 Konstytucji RP.

Według art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że wszelka działalność takich podmiotów, zarówno ta o charakterze faktycznym, jak i prawotwórczym, musi mieć wyraźne umocowanie w przepisie prawa powszechnie obowiązującego i mieścić się w granicach takiego upoważnienia.

W § 1 ust. 1 i ust. 2 kwestionowanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

„§ 1. 1. Wyraża zgodę na zamianę nieruchomości niezabudowanej, wolnej od obciążeń i zadłużeń, oznaczonej numerem geodezyjnym : o pow. 209 m², położonej w Stroniu Śląskim przy ul. Morawka, stanowiącej własność Gminy Stronie Śląskie na

nieruchomość niezabudowaną, wolną od obciążeń, oznaczoną numerem geodezyjnym o pow. 209 m², położoną w Stroniu Śląskim Morawka, stanowiącą współwłasność osób fizycznych. 2. Zamiana następuje bez dopłat.”.

Na wstępie należy wyjaśnić, że działalność organów gminy reguluje ustawa o samorządzie gminnym, której przepisy wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom, tj. radzie gminy oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W związku z tym organy te powinny przestrzegać swoich kompetencji, a wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem. Powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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.

Zgodnie zaś z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zasadę tą potwierdza także ustawa o gospodarce nieruchomościami, która w art. 25 ust. 1 stanowi, że: „Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.”. Gospodarowanie oznacza kierowanie gospodarką instytucji, przedsiębiorstwa itp., dysponowanie czymś, decydowanie o sposobie wykorzystania tego, co się ma rozporządzenie, zarządzanie czymś. W przypadku wójta jest to rozporządzenie (zarządzanie) majątkiem gminy, a więc takie nim dysponowanie, w wyniku którego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzi do niego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2965/01, OSS 2003, nr 1, poz. 13).

Z wyżej powołanych przepisów prawa wynika, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określania zasad gospodarowania mieniem gminy, natomiast samo gospodarowanie należy do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). I tak, zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej Stronia Śląskiego Nr XXX/251/13 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości będących własnością Gminy Stronie Śląskie oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata: „Burmistrz dokonuje wyboru formy prawnej oraz ustala treść umowy lub decyzji dotyczącej obrotu nieruchomościami i w tym zakresie upoważniony jest do: 1) przenoszenia własności nieruchomości w drodze sprzedaży, 2) oddania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste, 3) zbywania udziałów w nieruchomościach, w szczególności zbywania udziałów w nieruchomościach na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości, 4) oddawania nieruchomości lub ich części w dzierżawę, najem i użyczenie, 5) obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, 6) użyczenia nieruchomości jednostkom organizacyjnym, gminnym osobom prawnym, Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego, 7) oddawania nieruchomości w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym”. Z kolei § 2 ust. 5 pkt 2 przedmiotowej uchwały stanowi: „5. Zgody Rady, wyrażonej odrębną uchwałą, wymagają czynności prawne z zakresu gospodarki nieruchomościami gminnymi polegające na: (...) 2) zamianie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na własność lub na prawo użytkowania wieczystego,”.

Podejmując powyższą uchwałę, Rada Miejska Stronia Śląskiego wypełniła przesłankę uniezależniającą Burmistrza od Rady Miejskiej w procesie gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Organu Nadzoru, § 1 ust. 2 uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego w obowiązujących przepisach prawa. Wskazanie, że przedmiotowa zamiana nieruchomości nastąpi bez dopłat należy do postanowień, które powinny być konkretyzowane w umowie zamiany lub sprzedaży nieruchomości. Zgodnie bowiem z przywołanym już wyżej art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym to zadanie wójta. Należy w związku z tym zauważyć, że to wójt, po uzyskaniu zgody rady na zamianę nieruchomości, zawierać będzie stosowną umowę cywilnoprawną. Z kolei, w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości.*”. Artykuł 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi podstawę dokonywania przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego zamiany ich nieruchomości na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub własność innych osób prawnych. Wartość zamienianych nieruchomości powinna zostać określona przez rzeczoznawców majątkowych – zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a różnica wartości zamienianych nieruchomości określonych przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi podstawę ustalenia dopłaty, o której mowa w omawianym art. 15 ust. 1. Co do zasady zamiana nieruchomości odbywa się w drodze umowy, która to w świetle przepisów ustawy kodeksu cywilnego jest umową konsensualną, wzajemną i zobowiązującą, zakładającą ekwiwalentność świadczeń (zob. Ewa Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz do art. 15 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX, 2014, Wydanie 3).

W ten sposób, Rada Miejska Stronia Śląskiego, ustalając treść przyszłej umowy, naruszyła kompetencje Burmistrza Miasta Stronie Śląskie jako organu wykonawczego. Konstytucyjny podział na organy stanowiące i wykonawcze gminy uszczegółowiony w przepisach ustawy samorządowej zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy kompetencje nie mogą więc być wykonywane przez inny organ gminy. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (tak uzasadnienie wyroku NSA z dnia 19 listopada 1996 r., II S.A./Wr 496/96, Oss 2000/3/78).

Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta) należy wiązać z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś kompetencje rady z ustaleniem zasad gospodarowania przekraczającego zakres zwykłego zarządu (nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania powyższej wskazanego okresu). Ponadto, mocą przepisów zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, rada gminy uzyskała też uprawnienia szczególne do dokonania określonych czynności prawnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Jak zauważa się w doktrynie, rada na podstawie tych przepisów współdecyduje z organem wykonawczym gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. W konsekwencji, uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami w niczym nie naruszają uprawnień, jakie w tym zakresie przyznano organowi stanowiącemu gminy. Reprezentowanie gminy przez wójta w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz

gospodarowanie przez niego gminnym zasobem nieruchomości musi honorować kompetencje rady i odwrotnie. Pogląd taki znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2003 r. II SA/Wr 1618/2000, OwSS 2003/3/68; z dnia 21 stycznia 2003 r. II SA/Wr 1619/00; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. II SA 3144/03, LEX 16073; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07 nie publik.; wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r. I OSK 1598/12).

Zapis § 1 ust. 2 uchwały pozostaje zatem w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera i kreuje treść umów wynikających z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym. Regulacja § 1 ust. 2 uchwały narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny. W myśl tej zasady strony umowy mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Treść kwestionowanego zapisu uchwały, zawierającego elementy umowy cywilnoprawnej, nie pozostawia stronom, jako kontrahentom przyszłej umowy, swobody w kształtowaniu treści umowy, ale narzuca Burmistrzowi (jako stronie umowy) wykonanie w umowie postanowień przyjętych przez radę. W świetle powyższego, niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała Rady Miejskiej Stronia Śląskiego. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale organu stanowiącego gminy. To organ wykonawczy gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości i to on w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące ma prawo kształtować treść umowy.

Pozostawienie uchwały w obowiązującym kształcie pozostaje również w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię. Tezę tę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada gminy nie może w uchwale – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – kształtować sytuacji prawnej organu wykonawczego wynikającej z ustawy. Należy bowiem zauważyć, że Rada Miejska Stronia Śląskiego rozstrzygając o trybie zamiany nieruchomości wymienionych w § 1 ust. 1 uchwały nie tylko wchodzi w rolę Burmistrza Stronia Śląskiego, ale nakładając na niego określony sposób wykonania uchwały (§ 1 ust. 2) wychodzi przed ustawodawcę. Działanie Rady powoduje bowiem, że źródłem obowiązku dla Burmistrza staje się nie ustawa lecz uchwała. W związku z tym uznać należy, że kwestionowany fragment § 1 ust. 2 zobowiązujący Burmistrza Stronia Śląskiego do zamiany nieruchomości bez zastosowania dopłat – w sposób istotny narusza prawo.

Powyższe oznacza, że Rada Miejska Stronia śląskiego naruszyła kompetencje w zakresie bieżącego gospodarowania mieniem gminy ustawowo przypisane organowi wykonawczemu gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Tomasz Smolarz

