



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.864.2021

Katowice, dnia 9 września 2021 r.

Rada Gminy Jasienica

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/428/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Wojewody Śląskiego o przekazanie Gminie Jasienica nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w obrębie ewidencyjnym Jasienica, oznaczonej jako dz. 382/3, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dalej, jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Jasienica podjęła uchwałę Nr XXXI/428/21 w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Wojewody Śląskiego o przekazanie Gminie Jasienica nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w obrębie ewidencyjnym Jasienica, oznaczonej jako dz. 382/3.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy oraz art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 sierpnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone

przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Natomiast z art. 5 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wynika, że: *Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:*

- 1) *rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,*
- 2) *przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,*

- 3) *zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 - staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin.*

2. *Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące do:*

- 1) *rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich,*

- 2) *przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,*

- 3) *zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 - staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem tych miast, jeżeli jest położone w ich granicach administracyjnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.*

3. *Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do:*

- 1) *rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego,*

- 2) *przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,*

- 3) *zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 - przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań.*

4. *Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione w ust. 1-3, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań.*

Wymaga zaznaczenia, iż organem właściwym do rozpatrzenia wniosku jest wojewoda, który wydaje w tej sprawie stosowną decyzję administracyjną, a do postępowań w tych sprawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 18 ust. 1 i 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych). Przepisy ww. ustawy nie określają organu gminy, który jest właściwy do złożenia przedmiotowego wniosku.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, o czym stanowi art. 31 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 31 ustawy. W treści § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: *Wystąpić z wnioskiem do Wojewody Śląskiego w sprawie przekazania na*

własność Gminie Jasienica wolnej od obciążeń nieruchomości, położonej w obrębie ewidencyjnym Jasienica, objętej księgą wieczystą BB1B/00108009/7, oznaczonej jako dz. 382/3 o pow. 0,0415 ha.

Jak wskazano w § 2 uchwały *Nieruchomość, o której mowa w § 1 jest niezbędna do realizacji zadań własnych Gminy Jasienica określonych treścią art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020r. poz. 713), obejmujących zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Jasienica (§ 3 uchwały).

Jak już wyżej wskazano, przepis art. 31 ustawy wyraźnie stanowi, iż wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z kolei przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy przewiduje, że do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Przytoczone powyżej przepisy ustawy oraz brak jakiegokolwiek przepisu przyznającego Radzie Gminy kompetencję do wyrażenia zgody na wystąpienie z wnioskiem, o którym mowa w art. 5 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych pozwalają stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie organem podejmującym decyzję o wystąpieniu z ww. wnioskiem jest wyłącznie Wójt Gminy Jasienica, nie zaś Rada Gminy. Rada Gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 października 2018 r., sygn. akt II SA/Op 378/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, organ nadzoru podkreśla, iż, zasadniczo gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji wójta, jako organu wykonawczego gminy. Kompetencje te mają jednak pewne ograniczenia wynikające z kompetencji rady gminy. W zakresie gospodarki mieniem komunalnym kompetencje rady gminy określa art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Przepis ten uprawnia organ stanowiący gminy do określenia 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. Dalej zaś przepis ten stanowi, że do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy; 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. Jednakże w oparciu o powyższy przepis, zgoda rady (w przypadku braku określenia zasad) dotyczyć może dokonywania przez Wójta Gminy jedynie wskazanych w tym przepisie czynności. Katalog ich jest jednak wyczerpujący, ściśle przez ustawodawcę określony i nie obejmuje on swym zakresem czynności wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 5 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Powyższe wskazuje, że wystąpienie z przedmiotowym wnioskiem należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy zwłaszcza, że żaden inny przepis ustawowy nie uzależnia dokonania tej czynności od zgody Rady Gminy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Jasienica nie posiada kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz art. 31 ustawy.

Pismem z dnia 7 września 2021r. Wójt Gminy Jasienica przesłał do organu nadzoru wyjaśnienia. Przedmiotowe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione z przyczyn wskazanych powyżej. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż analiza treści uchwały (*"Wystąpić z wnioskiem do Wojewody Śląskiego ..."*) nie pozwala na stwierdzenie, że wolą Rady było wyłącznie wyrażenie zgody na nabycie ww. nieruchomości. Ponadto należy zauważyć, iż każdy akt prawny organu stanowiącego gminy podlega indywidualnej ocenie prawnej. Organ nadzoru podtrzymuje zatem swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/428/21 Rady Gminy Jasienica z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Wojewody Śląskiego o przekazanie Gminie Jasienica nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w obrębie ewidencyjnym Jasienica, oznaczonej jako dz. 382/3 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego