

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka (spr.) |
| Sędziowie | Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski |
| Protokolant | specjalista Małgorzata Orman |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 stycznia 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 20 grudnia 2012 r. nr XXVIII/544/2012
w przedmiocie zgody na użyczenie nieruchomości

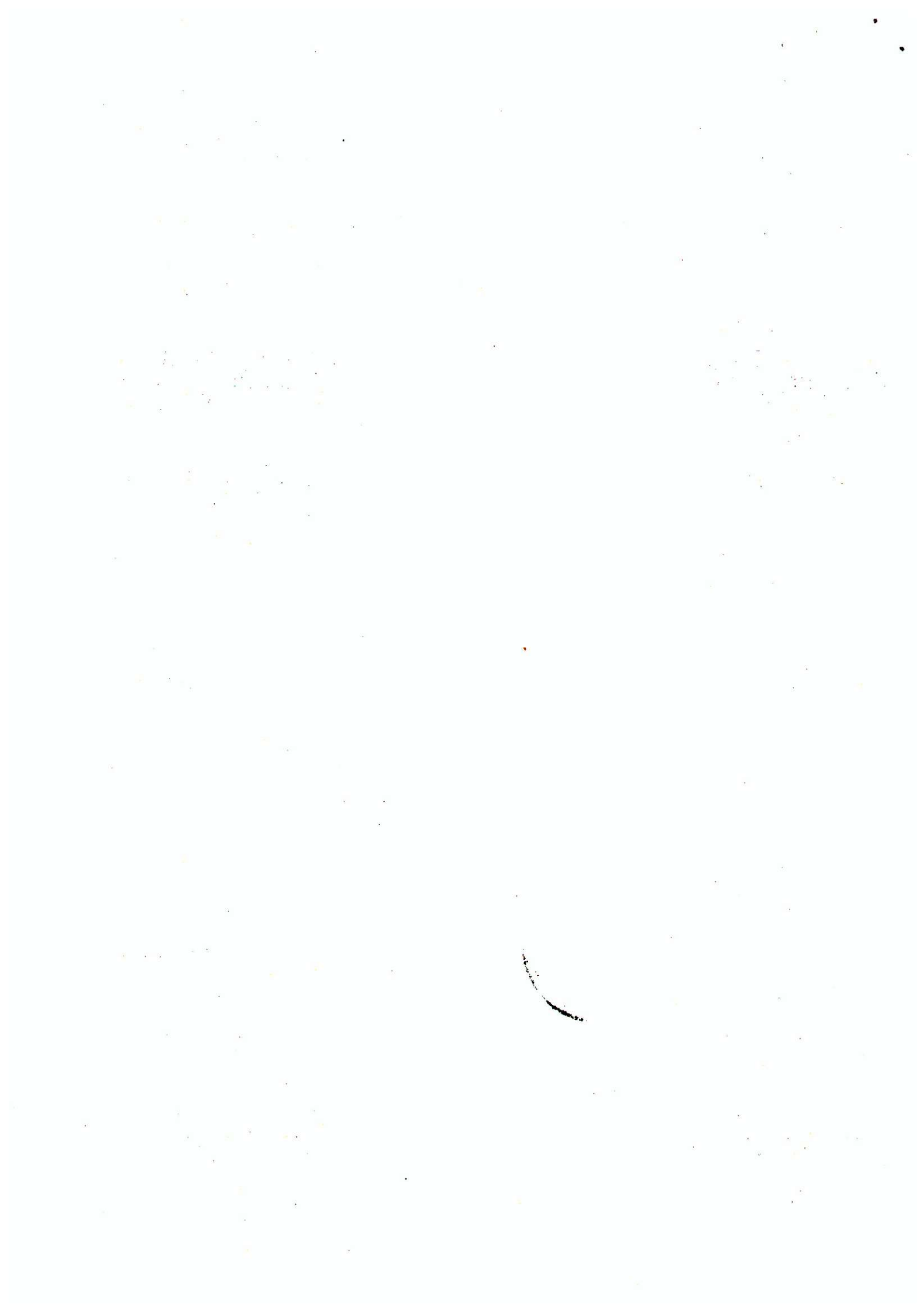
stwierdza niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
Beata Bieroń
Beata Bieroń

Wyrok z dnia 29.01.15 r. sygn. akt II SA/GI 1483/14 jest
postanowienie prawomocny(e) od dnia 31.03.2015 r.



UZASADNIENIE

Rada Miejska w Gliwicach podjęła w dniu 20 grudnia 2012 r. uchwałę nr XXVIII/544/2012 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie wieloletniej umowy użyczenia nieruchomości położonych w Gliwicach na zachód od ul. Styczyńskiego na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „Aleja Majowa” z przeznaczeniem na cele komunikacyjne.

Uchwała podjęta została, jak wskazano w jej części nagłówkowej, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm. zwanej dalej u.s.g.) i art. 11 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a, art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651 z późn. zm. zwanej dalej u.g.n.), na wniosek Prezydenta Miasta.

Pismem z dnia 17 października 2014 r. Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., zaskarżył powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej niezgodności z prawem w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu Wojewoda Śląski wskazał, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 11 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a oraz art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Żaden jednak z tych przepisów nie uzależnia zawarcia przez prezydenta miasta umowy użyczenia nieruchomości od zgody rady gminy.

Wskazany w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. jest normą generalną. Zgodnie z jego brzmieniem: „do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. Wobec tego Rada Miejska, podejmując w oparciu o ten przepis uchwałę, powinna wskazać dodatkowo przepis szczególny upoważniający do konkretnego działania. Z kolei art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowi, iż: „jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody, z wyjątkiem zgody, o której mowa w art. 46 ust. 4, następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody wydanego w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

starostę". Żaden jednak przepis ustawy zgody takiej w przypadku umowy użyczenia nie wymaga.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie tylko nie kreują żadnej kompetencji dla organu stanowiącego w zakresie użyczenia nieruchomości, ale wręcz wprost przyznają tę kompetencję organowi wykonawczemu. Stosownie do regulacji zawartej w art. 25 tej ustawy to wójt, burmistrz albo prezydent miasta gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. Gospodarowanie zasobem natomiast polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Wśród czynności wykonywanych w ramach gospodarowania gminnymi nieruchomościami, o których mowa w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy, ustawodawca wymienia użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu (art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy). Z mocy zatem art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n. to organ wykonawczy gminy - wójt, burmistrz, prezydent – oddaje w użyczenie nieruchomości. Oddając zaś w użyczenie nieruchomość działa samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady. Podkreślenia wymaga, iż samo odwołanie do czynności wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy nie stanowi podstawy by uznać, iż niezbędne w tych przypadkach jest uzyskanie zgody rady, analogicznie jak w odniesieniu do czynności starosty - zgody wojewody.

Ponadto generalnie gospodarowanie mieniem komunalnym należy, zgodnie z art. 30 ust 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Z kolei w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu gminy pewne kompetencje w zakresie zarządu mieniem, które ograniczają wójta w powyższym zakresie. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały w sprawie umowy użyczenia nie stanowi również art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ww. ustawy. Przepis ten uprawnia radę gminy do określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej), bądź też w przypadku, gdy tych zasad brak - do wyrażania zgody na dokonanie przez wójta wskazanych czynności prawnych; 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. Wynikający z dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy katalog uprawnień rady gminy jest ścisły i wyczerpujący. Nie ujmuje on umów użyczenia.

Uchwała zatem podjęta na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. - niezależnie od tego czy określa ona zasady, czy też wyraża zgodę na określone działanie wójta - może dotyczyć tylko i wyłącznie czynności prawnych tym przepisem wskazanych, a nie jakichkolwiek innych z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości gminy. Mając na uwadze powyższe, uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach o wyrażeniu zgody na zawarcie umowy użyczenia należy uznać, zdaniem Wojewody Śląskiego, za niezgodną z prawem - po pierwsze z uwagi na brak dla Rady Miejskiej właściwego upoważnienia ustawowego ku temu - po drugie zaś. z uwagi na niedopuszczalną ingerencję Rady w kompetencje organu wykonawczego -tu: Prezydenta Miasta.

W odpowiedzi na skargę reprezentujący Gminę Gliwice pełnomocnik r. pr. Jacek Gorczyński wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. W uzasadnieniu podniósł, że w myśl art. 18 ust. 2 pkt. 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 2 u.g.n. gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości przez prezydenta miasta polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Do zadań prezydenta miasta należy zatem m.in. wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego, przy czym umowa

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody rady gminy; zgoda 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 (tak art. 25 ust. 2 w zw. z art. art.23 ust. 1 pkt 7a u.g.n.).

Jak następnie wskazał pełnomocnik artykuł 25 ust. 1 u.g.n. stanowi, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 7 i 7a wskazano, że wójt, burmistrz, prezydent miasta zbywa, nabywa, wydzierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu, w drodze czynności cywilnoprawnych. Czynności prawne, o których mowa powyżej, dla swej ważności wymagają od organu wykonawczego wystąpienia z wnioskiem do odpowiedniego organu o wyrażenie zgody. Zgodnie natomiast z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, wyrażenie zgody następuje odpowiednio w drodze uchwały rady.

Z powyższego jednoznacznie, zdaniem pełnomocnika, wynika, iż obecnie obowiązujące przepisy prawa wymagają od prezydenta miasta uzyskania stosownej zgody rady miejskiej na zawarcie umów użyczenia na okresy dłuższe niż 3 lata lub zgody na zawarcie kolejnych umów jeżeli przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Uwzględnienie argumentacji Wojewody Śląskiego doprowadziłoby nadto do pozostawienia poza kontrolą rady miejskiej zawieranych przez organ wykonawczy umów użyczenia nieruchomości nawet w przypadku gdy umowa zawierana jest na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony. Odbywałoby się to zatem wbrew przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Pełnomocnik wskazał także, iż już zawiadomieniem z 21 stycznia 2013 r. Wojewoda Śląski poinformował o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Strona skorzystała z przysługującego jej prawa do złożenia wyjaśnień, a w konsekwencji decyzją z dnia 19 lutego 2014 r. Wojewoda Śląski umorzył postępowanie nadzorcze. Następnie skargą z dnia 14 marca 2014 r. organ

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

nadzoru wniósł o orzeczenie niezgodności z prawem uchwały. W postępowaniu wywołanym tamtą skargą postanowieniem z dnia 23 czerwca 2014 r. (sygn. akt: II SA/GI 512/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił skargę. Obecnie kolejny raz Wojewoda Śląski złożył skargę na ww. uchwałę. Nadto dotychczas Wojewoda nie zgłaszał zastrzeżeń do podobnych uchwał.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012, poz. 270 z późn. zm. zwanej dalej: p.p.s.a.) kognicji sądu administracyjnego podlegają m.in. akty organów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem jest nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie tego terminu nie jest dopuszczalne. W takim przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu gminy do sądu administracyjnego, nie będąc związanym jakimkolwiek terminem. W niniejszej sprawie organem nadzoru jest Wojewoda Śląski, który nie skorzystał z możliwości wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, a obecnie zakwestionował zgodność z prawem

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

części zaskarżonej uchwały w drodze skargi do sądu administracyjnego, w trybie art. 93 ust 1 u.s.g.

Stosownie z kolei do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Regulację szczególną w tym zakresie zawiera art. 94 ustawy o samorządzie gminnym. Według § 1 nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (a jedynie ich niezgodność z prawem - § 2) po upływie roku od dnia ich podjęcia, chyba że, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca, uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Zdaniem składu orzekającego wniesiona skarga musiała zostać uwzględniona albowiem zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Jak bowiem trafnie wskazuje Wojewoda Śląski, żaden z przepisów tak ustawy o samorządzie terytorialnym, jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie uzależnia zawarcia przez wójta/burmistrza/prezydenta umowy użyczenia nieruchomości od zgody rady gminy.

Wskazać w tym miejscu należy, że z ustawowego podziału kompetencji organów gminy wynika, iż 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. W pewnych jednakowoż przypadkach przepisy przyznają organowi stanowiącemu określone uprawnienia w procesie podejmowania czynności wykonawczych. Rada gminy ma mianowicie możliwość

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

podejmowania rozstrzygnięć poprzedzających bezpośrednio czynności wykonawcze wójta. Dotyczy to podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a-i ustawy o samorządzie gminnym). W odniesieniu do nieruchomości istotna jest regulacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tejże ustawy. Przepis ten, wyliczając sprawy, w których czynność prezydenta musi być poprzedzona uzyskaniem zgody rady, nie ujmuje jednak umowy użyczenia. Tym samym nie upoważnia rady do wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości gminnej w użyczenie - por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 62/12, którego to uzasadnienia tezy obecny skład orzekający w całej rozciągłości podziela.

Jak dalej zaakcentował NSA kompetencja rady gminy do podjęcia objętej rozstrzygnięciem nadzorczym uchwały nie wynika także z unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W myśl art. 25 ust. 2, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1. Jak zaś wynika z art. 23 ust. 1 pkt 7a, jedną z czynności należących do gospodarowania jest użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Odwołanie do zakresu czynności wymienionego w art. 23 ust. 1 nie stanowi natomiast podstawy do stosowania tego przepisu dla czynności dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu w zakresie, w jakim przepisy art. 23 ust. 1 uzależniają pewne czynności starosty od zgody wojewody.

Podstawy prawnej dla podjęcia przez radę gminy uchwały o zgodzie na użyczenie nieruchomości gminnej nie stanowi także fakt, że o podjęcie tej uchwały wystąpił Prezydent Miasta Gliwice. O kompetencjach organów jednostek samorządu gminnego decydują bowiem przywołane wyżej przepisy Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś wola organu. Gospodarowanie mieniem komunalnym, z wyjątkiem spraw o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Sygn. akt II SA/GI 1483/14

Niezależnie zatem od woli osoby pełniącej funkcję wójta, rada gminy może stanowić uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym wyłącznie w zakresie wprost i bezpośrednio przekazanym radzie gminy przez ustawy.

Oceny powyższej nie może zmienić sformułowany w odpowiedzi na skargę argument, iż uwzględnienie argumentacji organu nadzoru prowadziłoby do pozostawienia poza kontrolą rady miejskiej wszelkich zawieranych przez organ wykonawczy umów użyczenia nieruchomości wchodzącej w skład gminnego zasobu nieruchomości. Argument ten może bowiem stanowić jedynie ewentualny kierowany do ustawodawcy postulat *de lege ferenda*. Na gruncie obowiązującego prawa umowy użyczenia nie zostały bowiem w przywołanym wyżej art. 18 ustawy o samorządzie gminnym wymienione, zgoda rady na takie umowy nie została też przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Nie mogą także odnieść skutku argumenty związane ze sposobem procedowania przez organ nadzoru w niniejszej sprawie oraz argumenty podnoszące, że analogicznych uchwał poprzednio wydawanych Wojewoda nie zaskarżył. Choć bowiem można przywołane okoliczności oceniać krytycznie to jednak nie mogą one wpłynąć na ocenę przez Sąd kontrolowanej w niniejszym postępowaniu uchwały.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym orzekł o niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Przepis ten upoważnia bowiem sąd do takiego orzeczenia, gdy nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu rocznego terminu od jej podjęcia, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
Mitaw
Beata Eteron