



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.707.2020

Pełup 000628/20

WPEŁNIŁO URZĄD GMINY WŁODOWICE
24. 07. 2020
nr
podpis

Katowice, dnia 24 lipca 2020 r.

Rada Gminy Włodowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 158/XVI/2020 Rady Gminy Włodowice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia woli powierzenia zarządu nad nieruchomością stanowiącą ruiny pałacu na rzecz Stowarzyszenia "Dla Gminy Włodowice", w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako "ustawa", w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2020 roku Rada Gminy Włodowice podjęła uchwałę Nr 158/XVI/2020 w sprawie wyrażenia woli powierzenia zarządu nad nieruchomością stanowiącą ruiny pałacu na rzecz Stowarzyszenia "Dla Gminy Włodowice". Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w trybie nadzoru w dniu 25 czerwca 2020 roku.

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Włodowice postanowiła, że *po przejęciu od Skarbu Państwa nieruchomości położonej we Włodowicach, na której znajdują się ruiny zespołu pałacowego z XVIII wieku, powierzyć częściowy zarząd nad przejętym majątkiem w drodze darowizny od Skarbu Państwa Stowarzyszeniu "Dla Gminy Włodowice"* (dalej jako "uchwała"). Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy oraz § 19 ust. 1 i 2 Statutu Gminy Włodowice.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem. W § 8 uchwały określono, że *wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, nie wcześniej niż 30 dni od nabycia powierzonego mienia przez Gminę Włodowice.*

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych statuuje wymóg ogłaszania aktów normatywnych, zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, w dziennikach urzędowych, przy czym wejście w życie uzależnione jest dodatkowo od upływu określonego terminu (*vacatio legis*) od momentu ich publikacji. Oznacza to, że publikacji podlegają tylko akty normatywne organów gminy wskazane w ustawie, zwłaszcza mające charakter prawa miejscowego. Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w sprawie. W ocenie organu nadzoru charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nie innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia. Tymczasem, przedmiotowa uchwała Rady Gminy Włodowice nie posiada cech aktu generalnego i abstrakcyjnego, co skutkuje brakiem zasadności jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, § 8 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zdaniem organu nadzoru, Rada nieprawidłowo zakwalifikowała uchwałę w sprawie wyrażenia woli powierzenia zarządu nad nieruchomością stanowiącą ruiny pałacu na rzecz Stowarzyszenia "Dla Gminy Włodowice" do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Wypada dodać, że w § 1 uchwały Rada wyraziła wolę powierzenia częściowego zarządu nieruchomością konkretnej organizacji społecznej w sytuacji, w której wskazana nieruchomość (według wiedzy organu nadzoru) nie wchodzi jeszcze w skład gminnego zasobu nieruchomości. Tak więc w istocie Rada przyjęła wskazaną regulację z zastrzeżeniem warunku, nawet jeśli traktuje wskazane przejęcie nieruchomości w skład gminnego zasobu nieruchomości jako zdarzenie pewne.

Abstrahując jednak od wysoce hipotetycznego sformułowania woli rady w kwestii powierzenia zarządu ww. nieruchomością, wątpliwości organu nadzoru budzi przede wszystkim sam fakt, iż Rada zdecydowała tym samym o sposobie zarządzania nią. W ocenie organu nadzoru stanowi to wykroczenie poza delegację ustawową z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Wskazany przepis stwierdza, 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 wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub 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 czynności wyłącznie za zgodą rady. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy uprawnia radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu bowiem zgodnie z przyjętą zasadą zawartą w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, zwykły zarząd należy do wójta gminy. Jeżeli sprawa należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli do organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1894/06, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zdaniem organu nadzoru czynność prawna polegająca na przekazaniu częściowego zarządu nieruchomością podmiotowi społecznemu, zwłaszcza gdyby miała się odbyć w trybie przewidzianym w art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 poz. 65 ze zm.) to jest w trybie umownym, należy do czynności zwykłego zarządu i jako taka pozostaje w kompetencji wójta. Podobnie kwestia ta została unormowana w art. 11a w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią, że organem właściwym do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dokonywania czynności prawnych lub czynności procesowych z zakresu gospodarowania nieruchomościami podejmowanych na jej rzecz lub w jej interesie, jest jej organ wykonawczy. Zdaniem organu nadzoru wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego, jakiego dokonała Rada Gminy Włodowice w § 1 uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, które również winno skutkować nieważnością uchwały w tym zakresie.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde

przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57).

Reasumując, wskazane wyżej uchybienia mają charakter istotnych naruszeń prawa i winny skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 158/XVI/2020 Rady Gminy Włodowice z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie wyrażenia woli powierzenia zarządu nad nieruchomością stanowiącą ruiny pałacu na rzecz Stowarzyszenia "Dla Gminy Włodowice" - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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