

WOJEWODA
WARMINSKO-MAZURSKI

P. U. Mazurki
14.03.2019
2/2 + Feder. sprawy

Dy. BRM
14.03.19

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
W ELBŁĄGU

Antoni Czyżyk
Olsztyn, 6 marca 2019 r.

PN.4131.114.2019

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr III/75/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia stanowiska w przedmiocie użyczenia nieruchomości położonych w Elblągu przy ul. Brzeskiej 41, Krakusa 25 i przy ul. Mazurskiej Miejskiemu Młodzieżowemu Klubowi Sportowemu „CONCORDIA”.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Elblągu, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.), wyraziła stanowisko w przedmiocie użyczenia nieruchomości położonych w Elblągu przy ul. Brzeskiej 41, Krakusa 25 i przy ul. Mazurskiej Miejskiemu Młodzieżowemu Klubowi Sportowemu „CONCORDIA”.

W § 1 ww. uchwały, stwierdzono zasadność użyczenia na okres 10 lat nieruchomości położonej przy ul. Mazurskiej stanowiącej działkę nr 179/2 w obrębie 3 o pow. 18276 m², dla której Sąd Rejonowy w Elblągu prowadzi księgę wieczystą nr KW EL1E/00033688/9, stanowiącej pełnowymiarowe boisko do piłki nożnej oraz kompleksu nieruchomości składającego się z działki nr 435 o pow. 7538 m², zabudowanej budynkiem hotelowo - biurowym o pow. zabudowy 460 m², położonej w Elblągu przy ul. Brzeskiej 41, dla której Sąd Rejonowy w Elblągu prowadzi księgę wieczystą nr KW EL1E/00058633/0; działki nr 47/2 o pow. 24501 m² zabudowanej budynkiem socjalnym o pow. zabudowy 177 m², położonej w Elblągu przy ul. Krakusa 25 i części działki nr 94 o pow. 176 m², położonej w Elblągu przy ul. Brzeskiej, dla których Sąd Rejonowy w Elblągu prowadzi księgę wieczystą nr KW EL1E/00031958/9 – Miejskiemu Młodzieżowemu Klubowi Sportowemu „CONCORDIA” z siedzibą w Elblągu przy ul. Krakusa 25.

Nadmienić trzeba, że uzasadnienie uchwały nr III/75/2019 wskazuje, że przekazanie w użyczenie terenów będących przedmiotem uchwały umożliwi wznowienie działalności w obiekcie noclegowo-biurowym, bez konieczności ponoszenia nakładów z budżetu miasta, pozwoli również (po przekazaniu boisk piłkarskich) na znaczne oszczędności związane

z utrzymaniem miejskiej bazy sportowej.

W ocenie organu nadzoru, uchwała nr III/75/2019 jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

Bezspornie zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Podkreślić jednakże trzeba, że w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Natomiast działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa.

Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, 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.

Działając na podstawie cytowanego powyżej przepisu Rada Miejska w Elblągu podjęła w dniu 24 kwietnia 2008 r. uchwałę nr XIV/265/2008 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Miasto Elbląg oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (Dz.Urz.Woj.Warm.-Maz. z 2016 r., poz. 3794, Obwieszczenie nr 28/XVIII/2016 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 15 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Gminy Miasto Elbląg

oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony). Stosownie do § 21 ww. aktu, nieruchomości Miasta mogą być oddawane w użyczenie miejskim jednostkom organizacyjnym i miejskim osobom prawnym, Skarbowi Państwa i innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz podległym im jednostkom, a także organizacjom pożytku publicznego na realizację zadań statutowych, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego. Dodać również trzeba, że w myśl do art. 23 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prezydent gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości. Stosownie art. 23 ust. 1 pkt 7a ww. ustawy, rada nie posiada natomiast uprawnienia do wyrażenia zgody, czy opiniowania użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Uzasadnienie przedmiotowej uchwały oraz treść pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej w Elblągu znak BRM.0711.1.2019UM złożonego do organu nadzoru w dniu 6 marca 2019 r., wskazują, że rada wypowiedziała się w przedmiocie użyczenia na okres 10 lat nieruchomości położonych w Elblągu przy ul. Brzeskiej 41, Krakusa 25 i przy ul. Mazurskiej Miejskiemu Młodzieżowemu Klubowi Sportowemu „CONCORDIA”, jeszcze przed zawarciem umowy z biorącym na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzecz. Powyższe stanowisko, w przedmiocie zasadności użyczenia, należy zatem uznać za faktyczne wyrażenie zgody na dokonanie przedmiotowej czynności, co jest niedopuszczalne.

Użyczenia nieruchomości należy do sfery wykonawczej, tak więc prezydent, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną, czyli w tym wypadku Miejskim Młodzieżowym Klubem Sportowym „CONCORDIA”.

Rada, normując powyższe kwestie, wpływała na organ wykonawczy i bezpośrednio zaingerowała w treść stosunków cywilnoprawnych. Stanowi to ograniczenie uprawnień organu wykonawczego gminy wynikających z przepisów art. 25 ust. 1-2 i art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 21 uchwały nr XIV/265/2008 i narusza konstytucyjną zasadę podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, co skutkuje koniecznością w wyeliminowania ww. uchwały obrotu prawnego (patrz podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07).

Dodać ponadto trzeba, że rada gminy jest właściwa we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a jej uprawnienia należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 ustawy, czyli poprzez wykonywanie działalności polegającej na stanowieniu prawa miejscowego i działalności kontrolnej.

Zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały nr XXXVI/790/2018 Rady Miejskiej w Elblągu

z dnia 13 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Elbląg (Dz.Urz.Woj. Warm.-Maz. z 2019 r., poz. 199, Obwieszczenie nr 1/II/2018 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Elbląga), rada rozpatruje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał wszystkie sprawy należące do jej kompetencji określone w ustawach, a także w przepisach wydanych na podstawie ustaw. Stosownie do ust. 2 ww. § 10, rada wyraża opinie i zajmuje stanowisko w sprawach związanych z realizacją kompetencji stanowiących i kontrolnych.

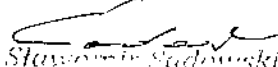
Powyższe oznacza, że Rada może zająć stanowisko będące efektem działań kontrolnych. Stanowisko nie może natomiast mieć charakteru intencyjnych działań niewładczych. Nie można skontrolować i wypowiedzieć się co do zasadności danej czynności przed jej dokonaniem.

Tym samym uchwała nr III/75/2019 podjęta została z rażącym naruszeniem prawa i musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego


Stanisław Siedziński
Wicewojewoda warmińsko-mazurski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Elblągu;
2. Prezydent Miasta Elbląga.