



## WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.398.2017

Lublin, dnia 8 listopada 2017 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLI/389/17 Rady Gminy Głusk z dnia 3 października 2017 r. w sprawie przyjęcia darowizny nieruchomości.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/389/17 Rady Gminy Głusk z dnia 3 października 2017 r. w sprawie przyjęcia darowizny nieruchomości.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLI/389/17 Rady Gminy Głusk została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 października 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy wyraziła zgodę na otrzymanie od Skarbu Państwa na rzecz Gminy Głusk darowizny nieruchomości, położonej w miejscowości Kazimierzówka, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1/13 o powierzchni 0,1478 ha (§ 1), z przeznaczeniem na cel publiczny – budowę infrastruktury komunikacyjnej – pętli autobusowej (§ 2).

W ocenie organu nadzoru podjęta uchwała nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem została przyjęta bez podstawy prawnej.

Przepis 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.

Należy podkreślić, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym 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 o samorządzie

gminnym, 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, LEX nr 340021).

W ocenie organu nadzoru czynność prawna, o której mowa w uchwale Nr XLI/389/17, polegająca na otrzymaniu od Skarbu Państwa darowizny nieruchomości, zwiększy gminny zasób nieruchomości i niewątpliwie mieści się w pojęciu gospodarowania tym zasobem. W sytuacji gdy czynność ta ma polegać na nieodpłatnym nabyciu nieruchomości gruntowej, to nie wykracza ona poza zakres zwykłego zarządu, w związku z czym dokonanie jej zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym pozostaje w kompetencji Wójta Gminy jako organu, do którego kompetencji należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

Podobne unormowania zawiera ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.), stanowiąc w art. 11a w związku z art. 11 ust. 1, 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. Zasada ta doznaje co prawda ograniczenia w art. 11 ust. 2 ww. ustawy, w myśl którego zgoda rady na dokonywanie czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami jest niezbędna, o ile przepisy ustawy tak stanowią. W sprawach regulowanych przepisami przedmiotowej uchwały Rady Gminy Głusk sytuacja taka nie ma jednak miejsca.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powołane unormowania pozwalają stwierdzić, że bieżące gospodarowanie mieniem gminy, rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych i prawnych, polegających na nieodpłatnym nabywaniu nieruchomości, należy do organu wykonawczego gminy.

W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, objęcie przedmiotową uchwałą Nr XLI/389/17 przypadku otrzymania darowizny nieruchomości, narusza art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W sytuacji bowiem, gdy nabycie takie nie wiąże się nie tylko z odpłatnością, ale także zaciągnięciem innych zobowiązań, kwestia taka nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu. W rezultacie uchwała narusza także art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego to wójt gospodaruje mieniem komunalnym, wkracza tym samym w kompetencje organu wykonawczego gminy (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt. I OSK 2077/13).

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2965/01, w którym trafnie wywiedziono, iż *określenie "gospodarowanie mieniem komunalnym" oznacza rozporządzanie pewnym zasobem w ten sposób,*

*iz przez działanie gospodarującego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzi do niego. Zwiększanie gminnego zasobu nieruchomości przez nabywanie nowych nieruchomości mieści się niewątpliwie w pojęciu gospodarowania tym zasobem. Czynność prawna polegająca na nieodpłatnym przysporzeniu i niepociągająca za sobą właściwie żadnych obciążeń ani strat dla Gminy nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i kompetencje do jej podjęcia w formie stosownej uchwały ma Zarząd Miasta, nie zaś Rada Miejska. W tej sytuacji czynność polegająca na nieodpłatnym przejęciu nieruchomości niezabudowanej oznaczonej numerem ewidencyjnym (...) nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i w związku z tym dokonanie jej, zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozostaje w kompetencji Zarządu Gminy. Skoro zatem kompetencje do jej podjęcia zostały w wyżej powołanych przepisach prawa zastrzeżone dla zarządu gminy, to podjęcie przez Radę Miejską w powyższym przedmiocie uchwały nr XXXVIII/256/01 narusza przepisy wyznaczające kompetencje do podejmowania tej treści aktów, które to naruszenie jako istotne skutkuje nieważnością uchwały organu gminy.*

W podstawie prawnej uchwały Nr XLI/389/17 Rada Gminy Głusk powołała także art. 13 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Art. 13 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1, przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna podlega odwołaniu.

Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa dokonuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej - za zgodą wojewody, a nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego jej organ wykonawczy - za zgodą rady albo sejmiku (art. 13 ust. 2a).

Analiza przepisu art. 13 ust. 2a wyraźnie wskazuje przesłanki jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając obowiązek uzyskania zgody rady na dokonanie danej czynności - chodzi tu o czynności, które dotyczą przekazania darowizny. W takich sytuacjach nawet podjęcie uchwał ustalających "zasady" zbycia, nabycia, obciążania nieruchomości nie zwalnia organów wykonawczych od obowiązku uzyskania zgody organu stanowiącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1823/07).

Zgodnie z wyżej powołanym wyrokiem NSA „*przepis art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje podstaw, by wyprowadzić z niego uprawnienie rady do wyrażenia zgody na złożenie oświadczenia woli o przyjęciu darowizny nieruchomości. Kluczowe znaczenie dla oceny zakresu regulacji dokonanej tym przepisem ma interpretacja pojęcia "dokonania darowizny". Należy w pełni zgodzić się z prezentowanym przez stronę skarżącą stanowiskiem, że darowizna nieruchomości stanowi czynność*

*prawną dwustronną - umowę i wymaga złożenia oświadczeń woli przez obie strony tej umowy, zarówno darczyńcę jak i obdarowanego. Natomiast pojęcie "dokonanie darowizny" jest zdaniem sądu określeniem czynności poczynionej przez darczyńcę, jako stronę aktywną w ramach stosunku prawnego wynikającego z umowy darowizny (...) Skoro zatem omawiany przepis ogranicza wymóg zgody rady do czynności darczyńcy, to poza zakresem jego regulacji pozostaje oświadczenie o przyjęciu darowizny."*

Wobec powyższego należy uznać, że art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż na skutek czynności prawnej polegającej na przyjęciu darowizny zasób nieruchomości gminnych ma ulec powiększeniu, a sytuacja taka nie jest objęta hipotezą przytoczonej powyżej regulacji.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLI/389/17 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

**Robert Gmitruczuk**  
WICEWOJEWODA

*/podpisano elektronicznie/*

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Głusk
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Głusk