WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.601.2017

Katowice, 9 listopada 2017 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX.141.2017 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 września 2017 r. w sprawie zobowiązania Prezydenta Miasta do nabycia gruntów i budynków po kończącej działalność KWK "JAS -MOS", uwzględniając przy tym Strategię Rozwoju Miasta, w całości - jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 6 w zw. z art. 30 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa" oraz w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2017r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła m.in. uchwałę Nr XIX.141.2017 w sprawie zobowiązania Prezydenta Miasta do nabycia gruntów i budynków po kończącej działalność KWK "JAS-MOS", uwzględniając przy tym Strategię Rozwoju Miasta. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 października 2017r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie Zdrój zobowiązała Prezydenta Miasta do niezwłocznego nabycia w drodze szczególnego uprawnienia gminy górniczej wynikającego z art. 23 ustawy z dnia 7 września 2007r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 (Dz. U. 2007 Nr 192, poz. 1379 z późn. zm.) budynków po kończącej działalność KWK „JAS-MOS" w szczególności: budynki byłych Łaźni (N-I i N-II), budynki sieci sprężarek, Halę Warsztatową (§ 1 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 oraz pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. W toku badania legalności uchwały nr XIX.141.2017 organ nadzoru stwierdził, że Rada Miasta nie była uprawniona do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest uprawniona do ustalania wynagrodzenia wójta, stanowienia o kierunkach jego działania oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności, zaś art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie programów gospodarczych. Warto zaznaczyć, że - jak to określił Wojewódzki Sąd Administracyjny siedzibą w Gdańsku w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt: III SA/Gd 583/13 (publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - przez *program gospodarczy* należy rozumieć pewne założenia, wytyczne, jak również układ zamierzonych czynności odnoszących się do sfery gospodarczo-ekonomicznej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast przywołany w treści uchwały art. 23 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015 przedsiębiorstwo górnicze może dokonać darowizny mienia na rzecz gminy

górniczej, za jej zgodą, na cele związane z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych, a także w celu pobudzania aktywności gospodarczej w gminie górniczej.

Organ nadzoru - mając na uwadze wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę działania na podstawie i w granicach prawa - uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałoby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Racjonalność działania ustawodawcy upoważniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję rady. Tak właśnie ustawodawca postanowił w niektórych punktach art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc wprost, że rada określa m.in. zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (pkt 9 lit. „g") lub też zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (pkt 9 lit. „a"), albo określa wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania (pkt 10). Powyższe, w ocenie organu nadzoru, potwierdza brak kompetencji Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W przekonaniu organu nadzoru stanowienie o kierunkach działalności Prezydenta Miasta nie obejmuje podejmowania przez Radę Miasta uchwał, w których to Rada wydaje polecenie dotyczące konkretnego działania, którego podjęcie wymagane jest od organu wykonawczego gminy. Jest to ograniczanie samodzielności organu wykonawczego i wchodzenie w zakres jego kompetencji. Zatem mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, należy uznać, że nałożenie konkretnego obowiązku na Prezydenta Miasta mocą uchwały Rady Miasta, przy braku kompetencji do stanowienia przez radę w tej materii, należy uznać za istotne naruszenie prawa. Gdyby intencją Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój było wskazanie kierunku działania Prezydenta Miasta, to nie wprowadzałaby ona w treści przedmiotowej uchwały przepisu zobowiązującego do konkretnego działania w konkretnej sprawie, czyli nie zobowiązywałaby do niezwłocznego nabycia nieruchomości.

W tym miejscu należy podkreślić, że również Strategia Rozwoju Miasta Jastrzębie Zdrój do roku 2020 przyjęta uchwałą Rady Miasta Nr XVII.147.2013 z dnia 28.11.2013 r. nie zakłada, że budynki KWK „JAS-MOS" zostaną przejęte przez Miasto.

Zauważyć również wypada, że do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy pozostaje gospodarowanie mieniem komunalnym należącym do gminy. Potwierdza to także treść art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa, że „gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta". Oba te przepisy nadają zatem kompetencje dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do rozporządzania zasobem nieruchomości, w czym zawiera się kompetencja do zbywania, jak i nabywania składników do tego zasobu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że "*gospodarowanie mieniem komunalnym*" oznacza rozporządzanie pewnym zasobem w ten sposób, iż przez działanie gospodarującego z zasobu tego nie tylko wychodzą pewne składniki, ale również inne wchodzą do niego. Zwiększanie gminnego zasobu nieruchomości przez nabywanie nowych nieruchomości mieści się niewątpliwie w pojęciu gospodarowania tym zasobem (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2002r. sygn. akt: II SA/Wr 2965/01, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Kompetencje organu stanowiącego gminy w ww. zakresie ograniczone są do kwestii wskazanych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Wypełniając tę delegację Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój uchwałą Nr LXIII/814/2010 z dnia 28 października 2010 roku w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami

stanowiącymi własność Miasta Jastrzębie-Zdrój ustaliła także zasady nabywania nieruchomości do gminnego zasobu przyjmując w § 4 ust. 1 zasadę nabywania nieruchomości przez Prezydenta za zgodą Rady Miasta, jako że w § 4 ust. 2 wskazano sytuacje, w których Prezydent samodzielnie podejmuje działania w celu nabycia nieruchomości do zasobu gminy. Przepis ten nie obejmuje sytuacji przewidzianych w art. 23 ust. 1 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008-2015, czyli wyrażania przez gminę zgody na przyjęcie w drodze darowizny mienia przedsiębiorstwa górniczego. Jednakże kwestionowana w niniejszym postępowaniu nadzorczym uchwała nie realizuje tej delegacji ustawowej.

Reasumując powyższe rozażania należy uznać, iż Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój, podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 2 i 6, art. 30 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tym samym przedmiotową uchwałę, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak