



Warszawa, 16 marca 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.6.2023

Rada Gminy

Wolanów

ul. Radomska 20

26-625 Wolanów

Działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

wskazuję, że

uchwała Rady Gminy Wolanów nr LIV/388/2023 z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w użyczenie części nieruchomości zabudowanej położonej w miejscowości Mniszek, gm. Wolanów oznaczonej jako działka ewidencyjna 617/12, została podjęta z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Jako podstawę wydania uchwały wskazano art. 18 ust 2 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi: „ Zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.”.

Z treści ww. przepisu nie wynika, aby do umowy użyczenia miał zastosowanie wskazany artykuł. W przepisie mowa jest o użytkowaniu, a nie użyczeniu. Obie te instytucje są od siebie odrębne, a zatem nie można ich rozpatrywać jako tożsame stosunki zobowiązaniowe. Użyczenie jest umową, w ramach której użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy, natomiast użytkowanie polega na obciążeniu rzeczy prawem do używania rzeczy i pobierania

z niej pożytków przez użytkownika. Pojęcie użytkowania różni się zatem od użyczenia tym, że pierwsze z nich stanowi ograniczone prawo rzeczowe (zgodnie z art. 252 Kodeksu cywilnego, rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków), użyczenie natomiast umowę (zgodnie z art. 710 Kodeksu cywilnego, przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nie oznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy).

Art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mówi o tym, że 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 trwałą 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.

Powyższe wyraźnie wskazuje, iż ustawodawca rozróżnia w treści ustawy o gospodarce nieruchomościami pojęcie umowy użyczenia i pojęcie umowy użytkowania, rozróżniając te pojęcia i nadając im inne znaczenie. Tym samym, skoro w treści art. 37 ust 4 wyraźnie pomija umowę użyczenia, to należy stwierdzić że do takiej umowy nie ma zastosowania procedura przetargowa, a tym samym zwolnienie ze stosowania procedury przetargu.

Wojewoda przy wykonywaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz . U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154 poz. 1107), która stanowi element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą. Bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych. Natomiast kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Niezwykle ważna w praktyce nadzorczej jest umiejętność rozdzielenia funkcji samorządu terytorialnego w sferze imperium i dominium. Bezspornie przecież kwestie rozwoju gminy stanowią kluczową gwarancję samodzielnego administrowania. Środki nadzoru powinny być tak stosowane, aby nie doprowadzać do sytuacji, w której interwencja w zakres spraw lokalnych może spowodować niechęć mieszkańców do podejmowania aktywności na swoim terenie i utwierdzenia społeczności lokalnej w przekonaniu, że ich własne sprawy są załatwiane bez wiedzy samych zainteresowanych. Stąd legalność, jako kryterium oceny działań nadzorczych administracji rządowej nad jednostkami samorządu terytorialnego, powinna być dochowywana z zachowaniem zasady proporcjonalności.

W świetle powyższych wyjaśnień, biorąc pod uwagę fakt, iż wyrażenie zgody na odstąpienie od procedury przetargowej w zakresie zawarcia umowy użyczenia nie jest wymagane przez obowiązujące przepisy prawa, to wydanie uchwały jest rodzajem akceptacji Rady Gminy zawarcia takiego stosunku zobowiązaniowego przez organu wykonawczy Gminy. Wobec powyższego organ nadzoru jedynie wskazuje, że kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa w kontekście wskazanych w niej podstaw prawnych.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/