



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.109.2023

Kielce, dnia 18-07-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Gowarczów nr XLVIII/113/2023 z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody dla Gminnego Centrum Kultury i Biblioteki w Gowarczowie na użyczenie na czas nieokreślony nieruchomości wchodzącej w skład zasobu Gminy Gowarczów – w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gowarczów na sesji w dniu 23 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę nr XLVIII/113/2023 w sprawie wyrażenia zgody dla Gminnego Centrum Kultury i Biblioteki w Gowarczowie na użyczenie na czas nieokreślony nieruchomości wchodzącej w skład zasobu Gminy Gowarczów. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy wywiodła z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”), oraz art. 13 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: „u.g.n.”).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 29 czerwca 2023 r. 3 lipca 2023 r. organ nadzoru przesłał do Rady Gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając w nim termin na złożenie wyjaśnień. Pomimo

upływu wyznaczonego terminu Rada Gminy Gowarczów nie zajęła stanowiska i nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, rada podejmując analizowaną uchwałę przekroczyła zakres swoich ustawowych kompetencji i podjęła nadzorowaną uchwałę bez podstawy prawnej. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” u.s.g., stanowiącego podstawę prawną podjęcia uchwały, 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. Analiza przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. prowadzi do wniosku, że rada miejska, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do burmistrza jest upoważniona jedynie do wyrażenia zgody na czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, takie jak nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkowania, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki – art. 244 k.c.). Zakres ten nie obejmuje kompetencji do wyrażenia przez radę gminy zgody na oddanie nieruchomości w użyczenie. W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, w tym w zakresie zawierania umów użyczenia, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem. Stanowisko to potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 869/14, który potwierdził, iż w ramach art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ww. ustawy, nie mieści się kompetencja rady gminy do wyrażenia zgodny na zawarcie umowy użyczenia nieruchomości. Przepis art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym stanowi bowiem wyjątek od zawartej w art. 30 ust. 2 pkt. 3 tej ustawy kompetencji wójta do gospodarowania mieniem komunalnym, powinien więc być interpretowany ściśle. Jego wykładnia prowadzi do wniosku, iż zawiera upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze uchwały tj. nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Z interpretacji ww. przepisu nie można wywieść upoważnienia do wyrażenia przez radę gminy zgody na użyczenie nieruchomości przez wójta, ani upoważnia rady do

określenia w zasadach, o których mowa w tym przepisie, użyczenia nieruchomości. Podjęcie przez radę gminy uchwały w powyższej materii stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe określone w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza ugruntowana linia orzecznicza np.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 października 2020 r. II SA/Ke 502/20: „Rada gminy władna jest określić w drodze aktu prawa miejscowego wyłącznie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.g.n. Wśród czynności prawnych wskazanych w tym przepisie ustawodawca wymienia czynności związane z nabywaniem, zbywaniem i obciążaniem nieruchomości oraz ich wydzierżawianiem lub wynajmowaniem. Użyczenie, będące umową nazwaną regulowaną w art. 710 i n. Kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” u.s.g. nie upoważnił zatem rady do stanowienia zasad użyczenia nieruchomości w zasadach gospodarowania tymi nieruchomościami. Zawieranie umów użyczenia nieruchomości należy do czynności zwykłego zarządu, a tym samym stanowi czynność prawną leżącą w wyłącznej gestii organu wykonawczego.” - (podobnie: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r. I OSK 231/22, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 października 2012 r. II SA/Op 370/12).

Na podstawie kryterium kompetencyjnego podziału organów gminy należy więc stwierdzić, że o ile przepisy szczegółowe nie stanowią inaczej, czynności stanowiące należą do kompetencji rady gminy, a czynności wykonawcze należą do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stanowisko to nie pozostaje w sprzeczności z art. 18 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Domniemanie właściwości rady „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy” należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (wyrok NSA z dnia 25 października 1999 r. sygn. akt I SA/Ka 1628/99).

Kompetencja rady gminy do podjęcia nadzorowanej uchwały nie wynika także z unormowań ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Stanowisko w tym zakresie potwierdza wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12. Jak wskazał NSA w powołanym orzeczeniu, rada gminy może stanowić uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym wyłącznie w zakresie wprost i bezpośrednio przekazanym radzie gminy przez ustawy. Organ stanowiący nie ma żadnych kompetencji w sprawach, w których przepisy zastrzegają wyłączną właściwość wójta (burmistrza,

prezydenta miasta). Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zostało w art. 25 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zastrzeżone do wyłącznej właściwości organu wykonawczego. W myśl art. 25 ust.2 ww. ustawy, gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust.1. Jak zaś wynika z art. 23 ust.1 pkt 7a, jedną z czynności należących do gospodarowania jest użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

W konsekwencji, kierując się dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zawierającymi nakaz ich ścisłej interpretacji oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej, do wyłącznej kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, pozostają kwestie związane z zawarciem i określeniem warunków umów użyczenia nieruchomości, gdyż te kwestie mieszczą się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym zgodnie z powołanymi przepisami i nie zostały wymienione, jako wymagające zgody rady gminy.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią naruszenia prawa mieszczące się w kategorii ciężkich, rażących naruszeń, do których należą także podjęcie uchwały bez podstawy prawnej, co oznacza istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski