



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.136.2023

Kielce, dnia 06-10-2023

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w całości uchwały Rady Gminy Łubnice nr L/319/23 z dnia 4 września 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie okresu obowiązywania umowy użyczenia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Łubnice na sesji w dniu 4 września 2023 r. podjęła uchwałę nr L/319/23 w sprawie wyrażenia zgody na przedłużenie okresu obowiązywania umowy użyczenia na czas nieoznaczony nieruchomości gruntowych położonych w miejscowości Łubnice. Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 11 września 2023 r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada nie odnosiła się do zastrzeżeń Wojewody i nie przedstawiła swojego stanowiska 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. Analiza przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do wniosku, że rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do

wójta 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 użytkownika wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkownika, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki – art. 244 kodeksu cywilnego). Zakres ten nie obejmuje kompetencji do wyrażenia przez radę gminy zgody na oddanie nieruchomości gminnej w użyczenie. W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, w tym w zakresie zawierania umów użyczenia, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy gminy, 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 wskazał, 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.

Na podstawie kryterium kompetencyjnego podziału organów gminy wynika, 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 o gospodarce nieruchomościami. 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 ww. ustawy. Jak zaś wynika z art. 23 ust.1 pkt 7a, jedną z czynności należących do gospodarowania

mieniem jest użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Możliwość przeniesienia przez wójta kompetencji w zakresie kwestii związanych z użyczeniem nieruchomości gminnych nie została przewidziana ani w art. 25 ust.1-2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. O ile zaś ustawa umożliwia możliwość przeniesienia kompetencji przewiduje, jest to regulacja wyraźna, wynikająca wprost z przepisów ustawy.

W konsekwencji, kierując się dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zawierającymi nakaz ich ścisłej interpretacji oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej, należy przyjąć, iż 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 wyroku z dnia 2 października 2018 roku, sygn. akt: II OSK 1804/18, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że jednym z rodzajów naruszenia przepisów prawa uzasadniającym stwierdzenie nieważności jest podjęcie przez radę uchwały bez podstawy prawnej. Działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nieobjętej regulacją prawną, działanie zastrzeżone do właściwości innego organu władzy publicznej, do innej formy działania.

W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności nadzorowanej 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