



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.49.2023

Kielce, dnia 05-04-2023

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

w całości uchwały Rady Miejskiej w Połańcu nr LXXV/487/2023 z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudnikach części nieruchomości zabudowanej w miejscowości Rudniki gm. Połaniec oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 645/2 o powierzchni 0,23 ha, na czas nieokreślony.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Połańcu na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXV/487/2023 w sprawie wyrażenia zgody na użyczenie na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Rudnikach części nieruchomości zabudowanej w miejscowości Rudniki gm. Połaniec oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 645/2 o powierzchni 0,23 ha, na czas nieokreślony.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 9 marca 2023 r. Organ nadzoru przesłał do rady miejskiej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając termin na złożenie wyjaśnień. Rada w piśmie skierowanym do Wojewody pottrzymała swoje stanowisko, co do kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały o użyczeniu nieruchomości na czas nieoznaczony.

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 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 zgody 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 miejskiej do podjęcia nadzorowanej uchwały nie wynika także z unormowań ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz.1899 ze zm.). 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. Odwołanie do zakresu czynności wymienionego w art. 23 ust. 1 nie stanowi natomiast podstawy do stosowania tego przepisu dla czynności dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu w zakresie, w jakim przepisy art. 23 ust.1 uzależniają pewne czynności starosty od zgody wojewody. Argumentacja zatem rady w tym zakresie, wyrażona w wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania nadzorczego nie zasługuje na aprobatę i jest nietrafna. Możliwość przeniesienia przez wójta kompetencji w zakresie użyczenia 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 przeniesienie 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, 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