



**WOJEWODA
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 24-05-2024

Znak:PNK.I.4131.72.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Bogorii nr LXXIV/605/2024 z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody użyczenia w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska Bogoria na sesji w dniu 23 kwietnia 2024 r. podjęła uchwałę nr LXXIV/605/2024 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia na czas oznaczony pomieszczeń w budynku położonym w miejscowości Bogoria. Jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1, art. 25 ust. 1 i 2 i art. 37 ust. 4 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 29 kwietnia 2024 r. Organ nadzoru przestał 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 tej sprawie.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, rada podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła zakres swoich ustawowych kompetencji i podjęła 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 wydierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (tj. służebności gruntowej, hipoteki, użytkowania, 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 ugruntowana linia orzecnicza por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/OI 869/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 października 2020 r. II SA/Ke 502/20; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2023 r. I OSK 231/22.

W ramach art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ww. ustawy, nie mieści się bowiem kompetencja rady gminy do wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia. 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” ww. ustawy. 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 następne kodeksu cywilnego, nie jest objęte zakresem którejkolwiek z wymienionych wyżej kategorii. Zawieranie umów użyczenia nieruchomości należy do czynności zwykłego zarządu, a tym samym stanowi czynność prawną leżącą w wyłącznej gestii organu wykonawczego.

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.

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 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, 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. Zatem akt podjęty w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym może dotyczyć tylko i wyłącznie czynności prawnych tym przepisem objętych, a nie jakichkolwiek innych z zakresu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Katalog czynności prawnych wskazany w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje swym zakresem czynności użyczenia. Tym samym nadzorowaną uchwałę należy uznać za niedopuszczalną. W ocenie organu nadzoru uchwała ta istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski