

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.67.2023**

z dnia 27 czerwca 2023 r.

#### **Rada Miejska w Małomicach**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIX/290/2023 Rady Miejskiej w Małomicach z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Małomicach podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia.. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 rok o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2023 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) dalej zwaną ustawą, oraz art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Badaną uchwałą Rada Miejska w Małomicach wyraziła zgodę na zawarcie umowy użyczenia na rzecz Stowarzyszenia Eksploracyjno-Historycznego "Małomickie Podziemie", lokalu użytkowego nr 2 położonego na parterze budynku ul. Dworcowa 1 byłym "budynku Dworca PKP", składającym się z 5 pomieszczeń, o łącznej powierzchni 158,96 m<sup>2</sup> na okres 10 lat.

Kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Małomicach wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy: 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. Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami: 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.

W ocenie organu nadzoru art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy nie stanowi upoważnienia dla rady gminy do uregulowań w zakresie użyczenia. Oznacza to, iż użyczenie winno zostać zakwalifikowane jako czynność z zakresu zwykłego zarządu. W takiej sytuacji oddanie nieruchomości w użyczenie należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, który jest właściwy w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika podział kompetencji pomiędzy organami gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, który daje podstawę do wniosku, że rada gminy jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania tym mieniem (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy), natomiast wykonywanie bezpośredniego zarządu tym mieniem, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości organu wykonawczego gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy). Pojęcie gospodarowania mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym (por. m. in. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2013r., I OSK 962/13). Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatem samodzielnie decydować o zawieraniu umów użyczenia. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 586/09. Rada gminy podejmuje działania z zakresu gospodarowania mieniem gminy tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie to przewiduje. Przekazanie określonych spraw z tego zakresu do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał spraw nie należących do jej kompetencji. Podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 62/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 29 września 2011r., sygn. akt II SA/Go 601/11.

W ocenie organu nadzoru legitymacji prawnej do podjęcia przez Radę badanej uchwały, nie sposób znaleźć tak w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawie o samorządzie gminnym. W świetle ostatniego z wymienionych aktów, decyzja w przedmiocie zawarcia umowy użyczenia leży bowiem w wyłącznej gestii organu wykonawczego. Rada uchwalając badany akt prawny przekroczyła granicę swoich kompetencji prawodawczych, czym naruszyła konstytucyjną zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski. Przypomnieć w tym

miejscu należy, iż stosownie do powyższego przepisu, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1996/1/1). Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Małomicach powołała „art.18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 rok o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579, poz. 1948, z 2017r. poz. 730, poz. 935)”, podczas gdy prawidłowo wskazana podstawa prawna powinna wskazywać następujący publikator: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz.40 i 572).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli