



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 602

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.33.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr IX/81/2024 Rady Gminy Radymno z dnia 18 grudnia 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radymno (dalej: Rada Gminy) w dniu 18 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę nr IX/81/2024 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2024 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 20 stycznia 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

W § 1 uchwały Rada Gminy Radymno wskazała, że wprowadza zmiany w uchwale nr VII/67/2019 z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XII/108/2019 z dnia 28 października 2019 r. oraz uchwałą nr XVIII/7/2020 z dnia 18 lutego 2020 r.

Na mocy § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy uregulowała, że w § 4 uchwały nr VII/67/2019, stanowiącym o zakresie zasad gospodarowania mieniem komunalnym, dodaje się pkt 6 „użyczenie nieruchomości”. W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: *W § 10 dodaje się pkt 10b o brzmieniu: „Nieruchomości stanowiące własność Gminy mogą być oddawane w użyczenie osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z przeznaczeniem na cele charytatywne, opiekuńcze, religijne, kulturalne, techniczne, oświatowo-wychowawcze, rekreacyjno-wypoczynkowe, naukowo-badawcze i sportowe”*. W § 1 ust. 3 uchwały Rada Gminy wprowadziła zapis: *W § 10 dodaje się pkt 10c o brzmieniu: „Użyczenie nieruchomości stanowiących własność Gminy na czas oznaczony do lat 3 nie wymaga zgody Rady Gminy Radymno, z zastrzeżeniem § 10b.”* Kolejno w § 1 ust. 4 uchwały Rada Gminy uregulowała, iż: *W § 10 dodaje się pkt 10d o brzmieniu: „Użyczenie*

nieruchomości stanowiących własność Gminy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony wymaga zgody Rady Gminy Radymno z zastrzeżeniem § 10b.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do wyłącznej kompetencji 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. Istotne jest, że uprawnienia organu stanowiącego określone w cytowanym wyżej przepisie mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zatem katalog spraw określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim użyczenie, a rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje (por. wyrok NSA z dnia 24.03.2023 r., sygn. akt I OSK 231/22).

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.), z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Ponadto stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru nie sposób znaleźć zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak również w ustawie o samorządzie gminnym legitymacji prawnej do podjęcia przez Radę Gminy badanej uchwały. W świetle ostatniego z wymienionych aktów, bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy, należy do wójta. Przy tym, skoro art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ma charakter wyjątku od reguły, to podlega on ścisłej wykładni. Delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie upoważnia organ stanowiący gminy wyłącznie do wyrażenia zgody na dokonanie jednej z czynności wskazanych w tej regulacji do czasu określenia podanych tam zasad. Nie obejmuje ona zatem uprawnienia do regulowania przez organ stanowiący gminy kwestii dotyczących użyczenia nieruchomości. Należy zauważyć, że powyższy pogląd prezentowany jest również w orzecznictwie sądowym (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 30.09.2019 r. o sygn. akt II SA/Op 231/19 i z dnia 11.01.2012 r. o sygn. akt II SA/Op 371/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 07.10.2010 r. o sygn. akt II SA/Ol 609/10).

Podkreślenia również wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Przy tym organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Wobec tego, każde unormowanie wykraczające poza udzielone radzie gminy upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Mając na względzie powyższe, stwierdzone istotne naruszenie prawa pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru