



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 31 lipca 2015 r.

LEX-O.4131.28.2015.LP

**Rada Gminy Szydłowo**  
**ul. Mazowiecka 61**  
**06-516 Szydłowo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Szydłowo Nr VI/35/2015 z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie na okres 25 lat w trybie bezprzetargowym części nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne, w zakresie słów w tytule uchwały i w § 1 uchwały: „na okres 25 lat”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 26 czerwca 2015 r. Rada Gminy Szydłowo podjęła uchwałę Nr VI/35/2015 w sprawie wyrażenia zgody na wydzierżawienie na okres 25 lat w trybie bezprzetargowym części nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2015 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2015, poz. 782).

W dniu 23 lipca 2015 r. Wojewoda Mazowiecki, występując jako organ nadzoru nad działalnością gminną, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr VI/35/2015, o czym zawiadomił Radę Gminy Szydłowo.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała Nr VI/35/2015, w zakresie określonym powyżej w sentencji, jest sprzeczna z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*. Rada Gminy Szydłowo naruszyła bowiem prawo w sposób istotny określając warunki umowy dzierżawy, czym wkroczyła w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy.

System przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego zawiera szereg unormowań dotyczących rozgraniczenia właściwości i kompetencji jednostek samorządu oraz jego organów. W art. 163 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) sformułowano generalne domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych nie zastrzeżonych dla innych podmiotów. Art. 164 ust. 3 *Konstytucji*

wprowadza zasadę domniemania kompetencji gminy stwierdzając, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Natomiast art. 169 ust. 1 *Konstytucji* dokonuje podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Art. 18 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* ustanawia domniemanie właściwości rady gminy w brzmieniu: *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Ponadto art. 18 ust. 2 pkt 15 stwierdza, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych niż wymienione w punktach od 1 do 14 tegoż artykułu sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady.

Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* normuje, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Powyższy artykuł należy traktować jako przepis szczególny, wyłączający w unormowanym w nim zakresie zastosowanie art. 18 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*. Umożliwia to klauzula zawarta w cytowanym wyżej art. 18 ust. 1 (*o ile ustawy nie stanowią inaczej*). Należy podkreślić, że ujęta w art. 30 ust. 2 pkt 3 zasada gospodarowania przez wójta mieniem komunalnym również podlega ograniczeniom, w szczególności przez art. 18 ust. 2 pkt 9, który to artykuł (w lit. od a do i) przekazuje do kompetencji rady gminy sprawy majątkowe gminy przekraczające zakres zwykłego zarządu. Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a 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*.

Art. 13 ust. 1 ustawy o *gospodarce nieruchomościami* normuje, że: *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*. Art. 25 ust. 1 tej ustawy stwierdza, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Art. 25 ust. 2 stwierdza, że: *gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej*. Art. 23 ust. 1, do którego odwołuje się art. 25 ust. 2, w pkt od 1 do 9 określa czynności gospodarowania zasobem, w tym: ewidencjonowanie i wycena nieruchomości, sporządzanie planów wykorzystania zasobu, zabezpieczanie nieruchomości przez uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności, współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, zbywania oraz nabywanie nieruchomości, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości, podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości.

Ustawodawstwo nie zawiera definicji legalnej gospodarowania mieniem komunalnym. Natomiast piśmiennictwo prawnicze posługuje się następującym opisem: *gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych). (...) Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady* (por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010 s. 534-535).

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2004 r.: *Art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu ustanawia wyjątki od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 tejże ustawy stanowiącej, iż to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Przekazanie pewnych spraw 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 wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy* (II SA 3144/03). Należy zauważyć, że w przypadku braku uchwały dotyczącej zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a przyznaje radzie gminy jedynie kompetencję do wyrażenia zgody dotyczącej wyżej wymienionych czynności. Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2007 r.: *o ile rada gminy ma podejmować uchwały o wyrażeniu zgody na czynność wójta, to do takiej treści powinna się taka uchwała ograniczać* (II SA/Wr 405/07, por. również wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 października 2007 r. II SA/Wr 35/07 i z dnia 31 stycznia 2008 r. II SA/Wr 554/07). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 września 2014 r. dotyczącego uchwały rady gminy w sprawie zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy na okres 15 lat stwierdzono, że: *W sytuacji tej rada gminy może zatem wyrazić zgodę na bezprzetargowy tryb zawarcia umowy np. dzierżawy, jednak jej faktyczne zawarcie i określenie czasu, na który umowa zostanie zawarta, należy do kompetencji wójta* (II SA/Gl 655/14).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że Rada Gminy Szydłowo określając w uchwale Nr VI/35/2015 okres zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości wkroczyła w zakres kompetencji Wójta Gminy Szydłowo jako organu wykonawczego, czym naruszyła art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym* w sposób istotny i jest tym samym nieważna w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stosownie do art. 171 ust. 1 *Konstytucji* oraz art. 85 ustawy *o samorządzie gminnym* nadzór nad samorządem terytorialnym opiera się na kryterium zgodności z prawem. Art. 86 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza, że organem nadzoru jest Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2015, poz. 525) normuje, że wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności. Art. 91 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Z kolei art. 91 ust. 4 normuje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały*

lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zgodnie z brzmieniem art. 92 ust. 1 ustawy o *samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*

Otrzymują:  
1) Adresat  
2) a/a