



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 stycznia 2017 r.

LEX-S.4131.13.2016.MD

### *Rada Miasta Garwolińska*

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

#### ***stwierdzam nieważność***

Uchwały nr XXXI/197/2016 Rady Miasta Garwolińska z dnia 30 listopada 2016 roku *w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w użyczenie na czas nieoznaczony nieruchomości dla Stowarzyszenia Kawaleryjskiego im. 1 Pułku Strzelców Konnych w Garwolinie.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2016 r. Rada Miasta Garwolińska podjęła Uchwałę nr XXXI/197/2016 *w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w użyczenie na czas nieoznaczony nieruchomości dla Stowarzyszenia Kawaleryjskiego im. 1 Pułku Strzelców Konnych w Garwolinie.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 grudnia 2016 r.

W dniu 29 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały. Po zawiadomieniu Rady Miasta Garwolińska o wszczęciu postępowania do organu nadzoru nie wpłynęła uchwała zmieniająca ani uchylająca ww. akt. W wyniku przeprowadzonego postępowania Wojewoda Mazowiecki uznał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej – „u.s.g”.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Garwolińska wyraziła zgodę na oddanie w użyczenie na czas nieoznaczony dla Stowarzyszenia Kawaleryjskiego im. 1 Pułku Strzelców Konnych w Garwolinie nieruchomości położonej w Garwolinie przy ulicy Sławińskiej, uregulowanej w księdze wieczystej nr KW SI1G/00071817/7, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Garwolinie, stanowiącej działkę nr 6538/4 o powierzchni 1543 m<sup>2</sup>.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. oraz art. 23 ust. 1 pkt 7a w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm., zwana dalej u.g.n.).

Ze wskazanego w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. wynika, że 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. Dalej cytowany przepis stanowi, że 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. Przepis zastrzega też, iż do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. W świetle powyższego stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała nie mieści się w zakresie wskazanego przepisu, gdyż nie odnosi się do nabycia, zbycia, wydzierżawienia, wynajęcia czy też obciążenia nieruchomości. Przez obciążenie nieruchomości należy rozumieć jedynie ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych, instytucji prawa rzeczowego, uregulowanej w kodeksie cywilnym. Użyczenie zaś jest czynnością z zakresu prawa zobowiązań (art. 710 i nast. k.c.). Ze względu zaś na to, że wymieniony w przywołanym przepisie katalog czynności ma charakter zamknięty, wykluczona jest jego interpretacja rozszerzająca obejmująca czynność użyczenia.

Zauważyć także należy, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a 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. Zgodnie z nim to wójt gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Z tego względu przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem i musi być interpretowany ściśle, nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt: II SA 3144/03). Do poglądu tego przychylił się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1406/08 zwracając uwagę, iż „mienie” jest pojęciem zbiorczym dla ogółu podmiotowych praw majątkowych. Gospodarowanie mieniem komunalnym jest sformułowaniem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy, bez uzyskiwania zgody, czy też opinii rady gminy, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminy. Z tego względu przekazywanie



pewnych spraw z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszelkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy. W konkluzji Sąd stwierdza, iż „z dyspozycji przytoczonego przepisu upoważniającego nie da się wywieść uprawnienia dla rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących zasad użyczenia nieruchomości gminnych lub udziałów w tych nieruchomościach. Ponadto umowa użyczenia, nie należy do umów określonych w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. a) ustawy. Skoro tak, to materia ta pozostaje w zakresie kompetencji wójta, jako będąca gospodarowaniem mieniem komunalnym”.

W konkluzji stwierdzić wypada, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, czyli radzie (radzie miasta) i wójtowi (burmistrzowi). Organy te zobowiązane są przestrzegać swoich kompetencji. Czynność użyczenia mieści się w pojęciu "gospodarowania mieniem komunalnym", o którym mowa w powołanym wyżej art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., a więc wyłącznie w zakresie uprawnień Burmistrza Miasta Garwolina. W tej sytuacji podjęcie przez radę uchwały we wskazanej materii, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. W przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84). Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Norma ta zakazuje domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 r. sygn. akt II FSK 476/11 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005/3/29).

Ponadto w odniesieniu do drugiego z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów tj. art. 23 ust. 1 pkt 7a w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. stwierdzić jedynie należy, iż zastosowanie w drugim przepisie ustawowego odesłania nie oznacza, iż organy wykonawcze gmin przy użyczeniu nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego ograniczone są koniecznością uzyskania zgody wojewody, czy też odpowiednio rady gminy. W tym ostatnim przypadku zgoda rady gminy na dokonanie w pewnych okolicznościach czynności gospodarowania może wynikać jedynie z ustawy o samorządzie gminnym.

Argumentacja przedstawiona powyżej w rozstrzygnięciu nadzorczym została w pełni zaaprobowana w stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawartym w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OSK 62/12, LEX nr 1264877.

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, że Uchwała nr XXXI/197/2016 Rady Miasta Garwolina z dnia 30 listopada 2016 roku *w sprawie wyrażenia zgody na oddanie w użyczenie na czas nieoznaczony nieruchomości dla Stowarzyszenia Kawaleryjskiego im. 1 Pułku Strzelców Konnych w Garwolinie* istotnie narusza prawo jako podjęta bez podstawy prawnej, w zakresie pozostającym poza kompetencjami rady gminy i winna być usunięta z obrotu prawnego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera