



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.676.2024

Katowice, dnia 31 lipca 2024 r.

Rada Gminy Rudnik

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/19/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia w sprawie udostępnienia nieruchomości do korzystania na okres 29 lat, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr III/19/2024 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia w sprawie udostępnienia nieruchomości do korzystania na okres 29 lat, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Na podstawie przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rudnik postanowiła wyrazić zgodę na zawarcie Porozumienia z firmą WINDPOWER GAMÓW Sp. z o.o. dotyczącego niewyłącznego oraz nieodpłatnego korzystania z nieruchomości będących własnością Gminy Rudnik, oznaczonych ewidencyjnie jako działki nr 347 a.m.3 i 642/4 a.m.4 obręb Sławików, 49 a.m.1 obręb Strzybnik, 191, 242 a.m.1, 395, 428 i 523 a.m. 2 obręb Gamów, 2 a.m.1 obręb Grzegorzowice oraz 363 a.m.1 obręb Szonowice - na okres do 29 lat (§ 1 uchwały).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z 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.*

Zatem w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy zgoda rady jest wymagana jedynie dla dokonywania przez wójta czynności ściśle wskazanych w tym przepisie. Katalog tych czynności jest zamknięty, ściśle przez ustawodawcę określony i z całą pewnością nie obejmuje on swym zakresem czynności użyczenia. Pozwala to sądzić, że zawarcie umowy użyczenia (nieodpłatnego korzystania) nieruchomości należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, a także art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt jest bowiem upoważniony do dokonania czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy zawiera ogólne upoważnienie dla wójta gminy do gospodarowania mieniem komunalnym, z kolei przepis art. 25 w zw. z art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost przyznaje odpowiednio wójtom, burmistrzom i prezydentom miast kompetencje do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, w czym mieści się również użyczenie nieruchomości. Organ wykonawczy, oddając w użyczenie nieruchomość, działa zatem samodzielnie i w działaniu tym nie potrzebuje żadnego dodatkowego umocowania rady. W związku z powyższym, Rada Gminy podejmując uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na nieodpłatne korzystanie z nieruchomości (użyczenie) wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2019 r., sygn. II SA/Op 231/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): *Analizując treść art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, przyznać należy rację organowi nadzoru, iż przepis ten nie upoważnia rady gminy do wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości gminnej w użyczenie. Choć jest to przepis określający wyłączny zakres kompetencji rady gminy, to wyrażenie zgody na oddanie w użyczenie (...) nieruchomości w celach określonych w uchwale, znajduje się poza delegacją ustawową zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji, przepis ten nie mógł stanowić podstawy do podjęcia zaskarżonej uchwały. Ma on bowiem zastosowanie tylko do wskazanych w nim imiennie czynności prawnych* (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 września 2008 r., sygn. II SA/Gl 726/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Jak już szczegółowo wyjaśniono, organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do wyrażenia zgody na nieodpłatne korzystanie z nieruchomości (użyczenie), gdyż czynność ta należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy. Zatem wyłącznie Wójt Gminy jest upoważniony do dokonania ww. czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi.

Należy jedynie zasygnalizować, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Zatem przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18,

13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr III/19/2024 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie Porozumienia w sprawie udostępnienia nieruchomości do korzystania na okres 29 lat, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego