



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 2633



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.166.2024

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/358/2024 Rady Gminy Rokitno z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Rokitno, w części obejmującej § 8.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/358/2024 Rady Gminy Rokitno z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Rokitno, w części obejmującej § 8.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/358/2024 Rady Gminy Rokitno została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Uchwała w sprawie zasad zarządu mieniem gminy jest aktem prawa miejscowego. Przedmiotem regulacji prawa miejscowego mogą być jedynie kwestie wynikające z upoważnienia ustawowego, zaś każde przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 8 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „szczegółowe warunki dzierżawy lub najmu określone będą odrębnymi umowami zawartymi na piśmie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).”

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowanie wykracza poza upoważnienie udzielone Radzie Gminy w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Zawarcie umowy najmu lub dzierżawy nieruchomości należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w postanowieniach uchwały. Jakiegokolwiek ograniczenia w powyższym zakresie mogą wynikać jedynie z regulacji ustawowych.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zasady gospodarowania mieniem”, jednakże zasady te należy rozumieć jako ustalony na mocy przepisu sposób postępowania. Zatem rada gminy winna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Rada nie może więc 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.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta.

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika zatem 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 o samorządzie gminnym), 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).

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 rozstrzygnięcia 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 (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Powyższe stanowisko koresponduje z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in.: wyroki z dnia 24 marca 2023 r. sygn. akt I OSK 231/22, z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12). W przywołanym wyroku z dnia 24 marca 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż *„regulacja zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. jest wyjątkiem od reguły, a zatem musi być ona wykładana ściśle. (...) 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”*.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalili się poglądy, wedle którego rada gminy określając zasady gospodarowania nieruchomościami powinna opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Natomiast zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać, ani też modyfikować już ustawowo uregulowanej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie i uzupełnienie (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 1354/14).

Podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego należy do kompetencji wójta, któremu nie można – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - narzucać elementów umowy ani określać formy jej zawarcia. Kwestie zawierania i formy umów cywilno-prawnych rozstrzyga ustawodawca w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023r. poz. 1610, z późn. zm.): w art. 659 i następnych – umowy najmu, w art. 693 i następnych – umowy dzierżawy.

Powyższe stanowisko było wyrażone w wystąpieniu organu nadzoru z dnia 7 grudnia 2023r. znak: PN-II.4102.117.2023, dotyczącym uchwały Nr XLVIII/330/2023 Rady Gminy Rokitno z dnia 27 października 2023 r. w sprawie ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami oraz innym mieniem stanowiącym własność Gminy Rokitno.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2024 r., znak: RG.0711.19.2024, Wójt Gminy Rokitno poinformował, że przedmiotowa uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji Rady Gminy Rokitno.

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak:PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/358/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rokitno
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rokitno