



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.30.2023

Warszawa, 24 marca 2023 r.

**Rada Miejska  
w Makowie Mazowieckim  
/ePUAP/**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40); dalej: *u.s.g.*

**stwierdzam nieważność:**

uchwały Nr LV/417/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia na czas nieoznaczony.*

**Uzasadnienie**

W dniu 9 marca 2023 r. Rada Miejska w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LV/417/2023 *w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy użyczenia na czas nieoznaczony.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 17 marca 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. 2021 poz. 1899, ze zm.)

W § 1 ww. uchwały Rada Miejska w Makowie Mazowieckim postanowiła:

„Wyraża się zgodę na zawarcie umowy użyczenia dla nieruchomości położonych w Makowie Mazowieckim przy ulicy Kopernika na czas nieoznaczony:

- 1) Działki o numerze ewidencyjnym 701/55 o powierzchni 6,00 m<sup>2</sup>,
- 2) Działki o numerze ewidencyjnym 701/59 o powierzchni 312,00 m<sup>2</sup>,
- 3) Działki o numerze ewidencyjnym 702/53 o powierzchni 132,00 m<sup>2</sup>.

Z kolei w § 2 wskazano: „wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta”.

Pismem z dnia 21 marca 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Makowie Mazowieckim o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LV/417/2023.

W toku badania legalności uchwały stwierdzono, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, to jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.* oraz art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: *Konstytucja RP*.

Jak stanowi, przywołany przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim w podstawie prawnej uchwały, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a *u.s.g.*: *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.*

Wynikający z wyżej przywołanego przepisu katalog uprawnień rady gminy został określony w sposób wyczerpujący i ograniczony przez ustawodawcę do kształtowania zasad gospodarowania nieruchomościami lub do wyrażania zgody na dokonanie określonych czynności przez organ wykonawczy, przy czym tylko w zakresie enumeratywnie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Nie obejmuje ona podstawy do wyrażenia przez radę gminy zgody na oddanie przez wójta nieruchomości gminnej w użyczenie (por. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 7 października 2014 r., sygn. II SA/Ol 869/14).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 *u.s.g.* gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl art. 31 *u.s.g.* wójt (burmistrz) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r.: *Ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym domniemanie właściwości rady we "wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy" należy rozumieć w taki sposób, że rada jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 cyt. ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do organu wykonawczego (sygn. akt II SA/Bd 345/08).*

Z zestawienia art. 30-31 oraz 18 *u.s.g.* wynika, że to do organu wykonawczego (burmistrz) należy bieżące gospodarowanie mieniem gminy, a organ stanowiący (rada) decyduje w zakresie spraw bezpośrednio przekazanych mu przez przepisy ustaw i w ich granicach. Podejmowanie przez radę czynności, które należą do sfery wykonawczej, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 30 lipca 2014 r., sygn. II SA/Go 394/14). Przekazanie spraw majątkowych do kompetencji rady jest uznawane za wyjątek od zasady, że to wójt gospodaruje mieniem gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 6 listopada 2012 r., sygn. II SA/Ol 1092/12). 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 *u.s.g.*, 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 rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 października 2004 r., sygn. II SA 3144/03).

Dodatkowo wskazać należy, że przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych oraz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem, organ uchwałodawczy nie może podjąć aktu normatywnego bez upoważnienia ustawowego. Każdorazowo przekroczenie kompetencji do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej nieważnością. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym Sąd wskazał, że „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Art. 91 ust. 1 u.s.g. 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.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim Nr LV/417/2023, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości z mocy prawa.

*Konstanty Radziwiłł*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/