



### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/475/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 8 września 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie wieloletniej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ul. Tarnogórskiej 129 w Gliwicach na rzecz Muzeum w Gliwicach, w całości - jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „ustawą”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice wyraziła zgodę na zawarcie wieloletniej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ul. Tarnogórskiej 129 w Gliwicach na rzecz Muzeum w Gliwicach. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy oraz przepisy art. 11 i art. 23 ust.7a i art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.).

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy jest ogólnym przepisem kompetencyjnym przewidującym właściwość rady gminy „w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy” i nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania uchwał. Z kolei przepis art. 11 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, iż w przypadku, gdy przepisy tejże ustawy wymagają zgody rady, tu: Rady Miasta Gliwice, zgoda ta winna przybrać formę uchwały. Podkreślić także należy, iż nałożony przez ustawodawcę, w przepisie art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami (nie zaś jak błędnie wskazano art. 23 ust. 7a), wymóg uzyskania zgody właściwego organu na użyczenie nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, na czas nieoznaczony, jak i w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas

oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, dotyczy wyłącznie nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie, nie zaś jak w przedmiotowej sprawie – nieruchomości gminnych.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy uprawnia radę miasta do określenia 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 przepis ten stanowi, że do czasu określenia zasad prezydent miasta może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady miasta; uchwała rady miasta 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. Jednakże w oparciu o powyższy przepis, zgoda rady (w przypadku braku określenia zasad) dotyczyć może dokonywania przez prezydenta miasta jedynie wskazanych w tym przepisie czynności. Katalog ich jest jednak wyczerpujący, ściśle przez ustawodawcę określony i z całą pewnością nie obejmuje on swym zakresem czynności użyczenia. Pozwala to sądzić, że zawieranie tych umów należy do spraw zwykłego zarządu podlegających wyłącznej właściwości organu wykonawczego gminy zwłaszcza, że żaden inny przepis ustawowy nie uzależnia dokonania czynności w postaci użyczenia nieruchomości gminnej lub jej części przez prezydenta miasta od zgody rady miasta. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, a także art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest on bowiem upoważniony do dokonania czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy zawiera ogólne upoważnienie dla prezydenta miasta 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, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice podejmując przedmiotową uchwałę wkroczyła w kompetencje Prezydenta Miasta Gliwice.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie tylko nie kreują więc żadnej kompetencji dla organu stanowiącego w zakresie użyczenia nieruchomości, ale wręcz wprost przyznają tę kompetencję organowi wykonawczemu.

Przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności przepisu art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Podkreślenia wymaga, 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Na koniec przypomnieć należy, iż analogiczna uchwała Rady Miasta Gliwice została, po rozpatrzeniu skargi Wojewody Śląskiego, unieważniona prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2015 roku (sygn. akt II SA/Gl 1483/14, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa było uzasadnione i konieczne.

**POUCZENIE :**

1. 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.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- Rada Miasta Gliwice