



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 28 listopada 2023 r.

P-1.4131.387.2023.AB

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

§1 uchwały Nr LIV/1521/23 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez Gminę Miasto Szczecin lokalu użytkowego nr U2 położonego przy al. Wojska Polskiego nr 2 w Szczecinie w zakresie wyrazów „oraz składników majątkowych stanowiących urządzenia i elementy wyposażenia przedmiotowego lokalu”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr LIV/1521/23 w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez Gminę Miasto Szczecin lokalu użytkowego nr U2 położonego przy al. Wojska Polskiego nr 2 w Szczecinie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 13 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, 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; 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.*

Z brzmienia cyt. regulacji Rada Miasta Szczecin wywiodła dla siebie – jako organu stanowiącego gminy – kompetencje do wyrażenia w §1 badanego aktu zgody na nabycie przez Prezydenta Miasta Szczecin do gminnego zasobu nieruchomości prawa własności lokalu użytkowego nr U2 o pow. 268,38 m.kw., położonego przy Alei Wojska Polskiego nr 2 w Szczecinie wraz z udziałem wynoszącym 100/1000 części w częściach wspólnych budynku i w prawie własności działek nr 79, nr 2/20, nr 2/21 z obrębu ewidencyjnego 1041, a także składników majątkowych stanowiących urządzenia i elementy wyposażenia przedmiotowego lokalu.

Zdaniem organu nadzoru, powołany przepis uchwały w zakresie, w jakim zgoda Rady Miasta odnosi się do składników majątkowych stanowiących urządzenia i wyposażenie nabywanego lokalu, narusza obowiązujący porządek prawny. O wszczęciu postępowania nadzorczego Rada Miasta Szczecin została zawiadomiona pismem z dnia 15 listopada 2023 r.

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

**Wydział Prawny**

Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin

tel. 91 43 03 703

www.szczecin.uw.gov.pl, e-mail: wp@szczecin.uw.gov.pl

Uzasadniając powyższe, należy w pierwszej kolejności przywołać ogólną zasadę wyrażoną w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym), natomiast gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych). Zakres ostatniego z ww. pojęć jest bardzo szeroki i pozwala prezydentowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy.

Kompetencja wynikająca z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym doznaje jednak pewnego ograniczenia, którego zakres został sformułowany w szczególności w przywołanym w podstawie prawnej uchwały Nr LIV/1521/23 przepisie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, 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. 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.

Nie może jednak być wątpliwości, że unormowanie to odnosi się wyłącznie do kwestii związanych z nieruchomościami, nie dotyczy zaś w żadnym stopniu rzeczy ruchomych. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia nieruchomości, kierując się więc dyrektywą wykładni systemowej, należy sięgnąć do definicji nieruchomości, zawartej w art. 46 §1 Kodeksu cywilnego<sup>1</sup>. W myśl tej regulacji *nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.*

W związku z powyższym, wobec braku innych regulacji przyznających radzie gminy uprawnienie do decydowania o możliwości nabywania czy zbywania rzeczy ruchomych, stwierdzić trzeba, że Rada Miasta Szczecin nie może wiążąco rozstrzygać w zakresie działań Prezydenta Miasta Szczecin, których przedmiotem są rzeczy ruchome. Wszelkie bowiem decyzje Prezydenta, które odnoszą się do składników mienia ruchomego, są podejmowane przez niego samodzielnie, nie dotyczą ich bowiem ograniczenia wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.

W wyroku z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt II SA/Wa 3144/03, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że *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 tejże ustawy stanowiącej, 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 rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.*

Z kolei, Wojewódzki Sad Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 633/18 podkreślił, że *zgodnie z regulacją art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3*

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).

*u.s.g. do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Według orzecznictwa z tej regulacji "wynika, że kompetencje wójta wiążą się z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś kompetencje rady dotyczą ustalania zasad gospodarowania nieruchomościami przekraczającego zakres zwykłego zarządu. Nie może zatem budzić wątpliwości, że wykonywanie bezpośredniego zarządu mieniem komunalnym, m.in. poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, należy do wyłącznej właściwości wójta, natomiast rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do wójta, jest upoważniona do ustalania ogólnych zasad gospodarowania tym mieniem. Powyższe nie oznacza pozbawienia rady gminy wpływu na gospodarkę nieruchomościami w gminie. Rada gminy może bowiem oddziaływać na treść czynności cywilnoprawnych podejmowanych przez wójta, stanowiąc uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym w takim zakresie, w jakim przepisy ustaw nie zastrzegają wyłącznej właściwości wójta.*

W piśmie z dnia 22 listopada 2022 r., znak: WZiON.II.6823.80.2023.MM/EMM, Zastępca Prezydenta Miasta Szczecin Pani Anna Szotkowska, wyjaśniła, że Gmina Miasto Szczecin „nabywa nieruchomość lokalową, która funkcjonowała i nadal funkcjonować będzie jako kino. W tym celu kluczowym jest pozyskanie nieruchomości, która także po nabyciu prawa własności przez Gminę nadal może być w tym celu wykorzystywana bez konieczności nabywania na nowo składników majątkowych w postaci urządzeń i elementów wyposażenia składających się na niezbędną infrastrukturę do prowadzenia tej działalności. W rezultacie Gmina Miasto Szczecin nabywa nieruchomość wraz z jej częściami składowymi oraz przynależnościami, składającymi się na infrastrukturę, jaką każde kino powinno posiadać. Wniosek ten potwierdza, że przedmiotem umowy nabycia jest nieruchomość szczególna, ponieważ kwalifikowana jako rzecz złożona (...). Konieczność zmanifestowania już na szczeblu aktów prawnych wydawanych przez organ stanowiący gminy wynika z brzmienia wspomnianego art. 52 KC. Zgodnie z treścią tego przepisu czynność prawna mająca za przedmiot główną odnosi skutek także względem przynależności, chyba że co innego wynika z treści czynności albo z przepisów szczególnych”.

Zdaniem organu nadzoru, wskazana argumentacja w żadnym stopniu nie wpływa na zakres uprawnień rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego gminy. Niezależnie od oceny prawidłowości stanowiska Gminy, wskazującego, że wyposażenie lokalu spełnia definicję części składowej rzeczy, o której mowa w art. 47 §1 Kodeksu cywilnego<sup>2</sup> (w myśl tego przepisu częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego), niesporne jest, że Gmina Miasto Szczecin co do zasady samodzielnie rozstrzyga w przedmiocie podejmowanych działań, o ile pozostają one w zgodzie z przepisami prawa. Nie budzi wobec tego żadnych wątpliwości, że Gmina Miasto Szczecin może być stroną umowy, na mocy której nabędzie konkretny lokal użytkowy wraz z całym znajdującym się w tym lokalu wyposażeniem, niezależnie od tego, jakie rzeczy ruchome będą się na to wyposażenie składać. Istotne w omawianym stanie faktycznym jest natomiast to, że o ile nabycie nieruchomości wymaga uprzedniej zgody Rady Miasta Szczecin, o tyle w kwestii nabycia wraz z tą nieruchomością znajdujących się w niej rzeczy ruchomych Prezydent Miasta decyduje samodzielnie. Żaden bowiem przepis obowiązującego prawa nie upoważnia rady gminy do wypowiedania się co do czynności prezydenta, których przedmiotem są rzeczy ruchome, a w których efekcie miałyby dojść czy to do ich nabycia czy też ich zbycia.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że Rada Miasta Szczecin wyrażając zgodę na nabycie przez Prezydenta Miasta Szczecin składników mienia ruchomego, stanowiącego

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

wyposażenie lokalu użytkowego nr U2 położonego przy Alei Wojska Polskiego nr 2 w Szczecinie, wkroczyła w zakresie kompetencji zastrzeżonych mocą ustawy o samorządzie gminnym wyłącznie do właściwości Prezydenta. Działanie takie stanowi istotne naruszenie prawa, bowiem nastąpiło bez podstawy prawnej.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności §1 uchwały Nr LIV/1521/23 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez Gminę Miasto Szczecin lokalu użytkowego nr U2 położonego przy al. Wojska Polskiego nr 2 w Szczecinie w zakresie wyrazów „oraz składników majątkowych stanowiących urządzenia i elementy wyposażenia przedmiotowego lokalu”, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

.....

otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. a.a.