



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 grudnia 2024 r.

WP-R.4131.18.2024

Rada Miejska w Mogielnicy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/39/2024 Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 30 października 2024 r. *w sprawie zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie nieruchomości, stanowiącej własność Gminy Mogielnica, położonej w Koziętulach dla której Sąd Rejonowy w Grójcu V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW Nr RA1G/00056634/4, na rzecz Stowarzyszenia Rozwoju Wsi Koziętuly i Okolic - numer KRS: 0000305991, na okres 25 lat.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Miejska w Mogielnicy podjęła uchwałę nr XI/39/2024 *w sprawie zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie nieruchomości, stanowiącej własność Gminy Mogielnica, położonej w Koziętulach dla której Sąd Rejonowy w Grójcu V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą KW Nr RA1G/00056634/4, na rzecz Stowarzyszenia Rozwoju Wsi Koziętuly i Okolic - numer KRS: 0000305991, na okres 25 lat.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 8 listopada 2024 r.

Burmistrz Gminy i Miasta Mogielnica w piśmie z dnia 14 listopada 2024 r. wniósł o wszczęcie postępowania nadzorczego i stwierdzenie nieważności uchwały.

Organ nadzoru pismem z dnia 20 listopada 2024 r. wystąpił do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Mogielnicy w celu uzyskania dodatkowych informacji w sprawie. W przesłanych wyjaśnieniach, Przewodnicząca Rady Miejskiej wskazała, że wnioskodawcą projektu uchwały była dwunastoosobowa grupa radnych. Burmistrz Gminy i Miasta Mogielnica nie przedstawił opinii co do projektu uchwały. Ponadto, Przewodnicząca wyjaśniła, że: *Burmistrz od początku kadencji wielokrotnie deklarował chęć zawarcia porozumienia, jednak nie miało to odzwierciedlenia w podejmowanych działaniach. Potwierdził to w trakcie posiedzenia Komisji Oświaty i Spraw Społecznych 30 września 2024 r. w obecności przedstawicieli Stowarzyszenia Rozwoju Wsi Kozietyły i Okolic (zał. nr 30. Z uwagi na brak postępów w negocjacjach i niepewność co do przyszłości placówki oświatowej w Kozietyłach oraz poważne konsekwencje finansowe radni postanowili złożyć projekty stosownych uchwał.*

Pismem z dnia 29 listopada 2024 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Mogielnicy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/39/2024. W ocenie organu nadzoru, uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Rada Miejska uchwałą nr XI/39/2024 upoważniła Burmistrza Gminy i Miasta Mogielnica do zawarcia umowy ustanawiającej użytkowanie nieruchomości, wskazując szczegółowe warunki umowy cywilnoprawnej i zobowiązując Burmistrza do wykonania uchwały w terminie 30 dni od dnia jej podjęcia. Rada jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazała art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska wykroczyła poza zakres swoich kompetencji i bezpodstawnie wkroczyła w sferę przyznaną organowi wykonawczemu.

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy *o samorządzie gminnym*, 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.

Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce*

nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

W świetle wskazanych wyżej przepisów, Rada Miejska posiada jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażenia zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada uprawnień – kompetencji do wskazywania z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta. W tym zakresie uprawnienia posiada wyłącznie organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 468/06).

Zarówno art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy *o samorządzie gminnym*, jak i art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* wskazują wójta (burmistrza) jako właściwego w zakresie gospodarowania mieniem gminy. Ponadto, zgodnie z art. 31 ustawy *o samorządzie gminnym* wójt (burmistrz) reprezentuje gminę na zewnątrz, a w konsekwencji jest stroną zawieranych przez gminę umów.

Porównanie przedstawionych wyżej przepisów wskazuje, że kompetencje wójta (burmistrza) należy wiązać z bieżącym gospodarowaniem mieniem komunalnym, zaś kompetencje rady z ustaleniem zasad gospodarowania przekraczającego zakres zwykłego zarządu (nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania powyższej wskazanego okresu czasu).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się pogląd, iż pod pojęciem ww. zasad gospodarowania należy rozumieć zbiór podstawowych reguł postępowania organu dla organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 554/07, LEX nr 398905, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 139/08, LEX nr 463368, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 sierpnia 2008 r. II SA/Gl 586/08, LEX nr 519134).

W związku z powyższym należy przyjąć, że żaden z powołanych przepisów prawa nie upoważnia Rady Miejskiej do określenia elementów przyszłej umowy, co uczyniono w zapisach § 1 uchwały. Rozwiązanie przyjęte przez Radę Miejską narusza ponadto zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061). W myśl zasady określonej we wskazanym przepisie: *Strony*

zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wobec tego, uchwała, określająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być zawarta w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie.

Przede wszystkim jednak, regulacja zawarta w uchwale nie mieści się w pojęciu "zasad gospodarowania" i tym samym wkracza w kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie bieżącego zarządu mieniem komunalnym i kształtowania stosunków zobowiązaniowych.

W wyroku z dnia 17 lipca 2014 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: *Zasady 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 (...).* (sygn. akt I OSK 873/14). Natomiast w wyroku z dnia 7 października 2020 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. wynika, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (organu wykonawczego gminy). Z kolei z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości polega między innymi na ich wynajmowaniu. Całość kompetencji związanych z zawieraniem umów najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy, w tym ustalanie wysokości czynszu, ma więc organ wykonawczy gminy. Nie są to też sprawy przekraczające zakres zwykłego zarządu mieniem gminy (sygn. akt I OSK 2141/18).

Mając powyższe na względzie należy uznać, iż Rada Miejska nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 1996 r.: *Warunkiem zgodności z prawem zarówno aktów normatywnych, jak i aktów administracyjnych oraz innego rodzaju czynności prawnych i faktycznych jest ich podjęcie przez właściwy organ gminy. Naruszenie właściwości organu gminy obwarowane jest sankcją nieważności* (sygn. akt II SA/Wr 496/96).

Rada Miejska w zapisach § 1 uchwały przekroczyła swoje uprawnienia i wkroczyła w kompetencje Burmistrza, poprzez określenie warunków umowy użytkowania nieruchomości.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Miejskiej w Mogielnicy nr XI/39/2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/