



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 1 czerwca 2026 r.

PNIK-I.4131.344.2026

Rada Gminy Gorzkowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII.181.2026 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ulicy Kwiatowej 4 w Gorzkowicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Gorzkowice podjęła uchwałę Nr XXVII.181.2026 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ulicy Kwiatowej 4 w Gorzkowicach.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Gorzkowice zawiadomienia z dnia 12 maja 2026 r. znak: PNIK-I.4131.344.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Na przedmiotowe zawiadomienie, pismem z 18 maja 2026 r., znak: GG.6845.5.2026 Wójt Gminy Gorzkowice wskazał, że przedmiotowa uchwała nie miała charakteru władczego, a stanowiła jedynie wyraz woli co do kierunku działania wójta w sprawach istotnych dla mieszkańców. Intencją

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 673663A2-8695-48E4-BEA1-6EB47B3DD2FF

Rady Gminy Gorzkowice było wyłącznie zajęcie stanowiska i wyrażenie opinii, co mieści się w kompetencjach organu stanowiącego wynikających z zasady nadzoru nad majątkiem gminy.

Organ nadzoru nie podziela udzielonych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u. s. g.

Zgodnie z treścią 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 niestanowią 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.

Powołana powyżej podstawa prawna uchwały nie upoważnia Rady Gminy Gorzkowice do wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ulicy Kwiatowej 4 w Gorzkowicach. Rada Gminy Gorzkowice podejmując uchwałę wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u. s. g. (por. wyrok NSA z 16 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12; wyrok WSA w Olsztynie z 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 869/14; wyrok WSA w Olsztynie z 28 października 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 901/14, wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2026 r., sygn. akt II SA/Łd 876/25).

Należy ponadto podkreślić, że umowa użyczenia została uregulowana w art. 710 i następnym ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r., - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz.1071 z późn. zm.), a decyzja o jej zawarciu leży w gestii organu wykonawczego.

Zgodnie z art. 30 u. s. g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u. s. g.). Podobne unormowanie zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2026 r. poz. 399). Stosownie do regulacji zawartej w art. 25 ust. 1 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Zakres kompetencji rady gminy wymieniony w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u. s. g. został określony w sposób wyczerpujący, stąd wykluczona jest interpretacja rozszerzająca tego przepisu, obejmująca umowę użyczenia. Przedmiotowa umowa mieści się natomiast w pojęciu „gospodarowanie mieniem gminy”, o jakim mowa w art. 30 ust. 2 pkt 3 u. s. g. Przepis ten pozwala wójtowi na samodzielne działanie i decydowanie o mieniu gminy bez uzyskania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady w ww. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u. s. g.

Odnosząc się do argumentacji Wójta Gminy Gorzkowice, że uchwała „stanowiła jedynie wyraz woli co do kierunku działania wójta w sprawach istotnych dla mieszkańców”, należy wskazać

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 673663A2-8695-48E4-BEA1-6EB47B3DD2FF

iż zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminny, do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na stanowienie o kierunkach działania wójta, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów gminy, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach wójta. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez wójta sprawami mieszczącymi się w zadaniach gminy, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów gminy. „Stanowienie” nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15; wyrok NSA z 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15). Tym samym mając na uwadze art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący nie miał kompetencji do wskazania kierunku działania wójta w zakresie zawarcia na okres 3 lat kolejnej umowy użyczenia lokalu użytkowego o pow. 133,26 m² w budynku przy ulicy Kwiatowej 4 w Gorzkowicach z dotychczasowym użytkownikiem Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej w Gorzkowicach w ramach realizacji zadań dotyczących ochrony zdrowia.

Ponadto należy mieć również na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podjęta przez radę gminy uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

Powyższe oznacza, iż brak było podstaw do wydania przez Radę Gminy Gorzkowice przedmiotowej uchwały.

Reasumując uchwała Nr XXVII.181.2026 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 30 kwietnia 2026 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy użyczenia lokalu użytkowego położonego w budynku przy ulicy Kwiatowej 4 w Gorzkowicach w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 dnia od dnia doręczenia uchwały.

Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 673663A2-8695-48E4-BEA1-6EB47B3DD2FF

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Gorzkowice

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 673663A2-8695-48E4-BEA1-6EB47B3DD2FF