



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.72.2026

1. Komórka (osoba) wyznaczona do załatwienia sprawy data 2026-01-23 podpis	
2. Termin wykonania ☐ pilne ☐ do dnia	
3. Sposób wykonania: ☐ rozmowa ☐ wykonanie prośby ☐ odp. do podpisu wójta	
4. Powielić w liczbie 1 i przekazać do p. P. Fubow	

Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 22 stycznia 2026 r.



Katowice, dnia 22 stycznia 2026 r.

Rada Gminy Łodygowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) dalej jako: *ustawa* lub *ustawa o samorządzie gminnym*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/134/2025 Rady Gminy Łodygowice z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy najmu pomieszczeń w budynku urzędu gminy, w części określonej w § 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wraz z powierzchnią reklamową na elewacji budynku”, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Gminy Łodygowice przyjęła uchwałę Nr XIX/134/2025 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy najmu pomieszczeń w budynku urzędu gminy.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona w części niezgodna z prawem.

Kompetencję do podjęcia niniejszej uchwały Rada wywiodła m.in. z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, przywołując go w podstawie prawnej uchwały. Zgodnie z treścią tego przepisu *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 powyższego unormowania wynika dla rady gminy wyłączna kompetencja do ustanowienia reguł postępowania, które obowiązany jest każdorazowo stosować organ wykonawczy gminy w związku z np. wynajmowaniem nieruchomości stanowiącej jej własność. Do czasu zaś ustanowienia tych zasad wójt może dokonywać czynności określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym tylko za zgodą rady gminy.

Powyższe uprawnienia organu stanowiącego w zakresie gospodarowania nieruchomościami mają charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wójta gminy (tu: Wójta Gminy Łodygowice). Analogiczne postanowienia zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach

gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. W konsekwencji ustawodawca przyznał organowi wykonawczemu gminy kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (art. 25 ww. ustawy).

Wskazać należy, iż Rada Gminy Łodygowice – wypełniając dyspozycję zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, uchwałą Nr XI/115/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony. Oznacza to, iż od momentu wejścia w życie tej uchwały wójt gminy może gospodarować nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne samodzielnie, w oparciu o określone przez Radę Gminy zasady.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w § 1 uchwały Rada postanowiła: *Wyraża się zgodę na zawarcie kolejnej umowy najmu na czas oznaczony do 10 lat. Przedmiot niniejszej uchwały jest najem pomieszczenia pod bankomat zlokalizowany w budynku Urzędu Gminy Łodygowice wraz z powierzchnią reklamową na elewacji budynku. Przedmiot uchwały zlokalizowany jest na działce o numerze ewidencyjnym 2893 położonej w Łodygowicach.*

Należy w tym miejscu wskazać, że Rada nie była uprawniona do wyrażania zgody na oddanie powierzchni (tu: elewacji budynku) na umieszczenie reklamy.

Po pierwsze trzeba bowiem zauważyć, że z przepisów Kodeksu cywilnego (art. 659 § 1 i nast.) wynika, że najem polega na oddaniu najemcy rzeczy do używania (na czas oznaczony lub nieoznaczony) w zamian za czynsz. Powyższych elementów nie sposób dostrzec w przypadku zajęcia powierzchni budynku w celu umieszczenia tablicy reklamowej - brak jest bowiem w przypadku oddania powierzchni na umieszczenie reklamy, tak jak w klasycznym najmie, elementu takiego jak wydanie rzeczy w celu posiadania, gdzie najemca korzysta z ochrony jako posiadacz zależny.

Kolejno, trzeba zauważyć, że w świetle przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) udostępnienie obiektów budowlanych czy też gruntów gminnych celem umieszczenia na nich reklam jest usługą komercyjną a nie usługą komunalną o charakterze użyteczności publicznej, albowiem celem takiej usługi nie jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co odpowiada pojęciu gospodarki komunalnej zdefiniowanemu w art. 1 ust. 1 ww. ustawy. Udostępnianie obiektów dla celów reklamowych nie mieści się też w pojęciu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, albowiem nie wiąże się z zadaniami użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, o czym mowa w art. 1 ust. 2 tejże ustawy (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Wrocławiu z dnia 16 listopada 2011 r. sygn. akt: II SA/Wr 578/11).

Nadto, można zauważyć, że przedmiotem świadczenia jest w omawianym przypadku nie tyle samo miejsce, na którym ma zostać umieszczona reklama, co środek, którego wykorzystanie daje możliwość dotarcia do określonej grupy odbiorców. Nie sposób zatem utożsamiać umowy udostępnienia powierzchni reklamowej na elewacji budynku z umową najmu nieruchomości, a tylko w przedmiocie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na najem nieruchomości (w zależności również od tego jak skonstruowana jest uchwała w sprawie zasad gospodarowania mieniem) rada gminy może wyrażać wolę, bowiem Wójt, jako organ gospodarujący mieniem komunalnym, posiada kompetencję do wykonywania w stosunku do mienia komunalnego czynności zwykłego zarządu do jakich należy między innymi zawieranie umów dotyczących zajęcia zewnętrznej powierzchni ściany budynku w celu umieszczenia reklamy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy wyrażając zgodę na zawarcie umowy, której przedmiotem jest powierzchnia reklamowa na elewacji budynku przekroczyła upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady

kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX/134/2025 Rady Gminy Łodygowice z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy najmu pomieszczeń w budynku urzędu gminy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego