



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 27 listopada 2025 r.

Poz. 4863

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.176.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/76/25 Rady Miejskiej w Nowogrodzie z dnia 16 października 2025 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Nowogród oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 16 października 2025 r. Rada Miejska w Nowogrodzie podjęła uchwałę nr XIII/76/25 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Nowogród oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 27 października 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 19 listopada 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z 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 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), dalej jako u.s.g.

Zauważyć należy, że podstawą prawną podjęcia przedmiotowej uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., zgodnie z którym 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.

Przepis ten wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. stanowiącej, że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. Stąd też 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.

Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Stanowienie jakichkolwiek norm prawa wykluczone jest zatem w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację tym zakresie. Taką ustawą w przedmiotowej materii jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

Pojęcie „zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania”, w świetle przedstawionych rozważań, należy rozumieć jako zbiór podstawowych reguł postępowania kierowanych do organu wykonawczego, mających zastosowanie przy gospodarowaniu mieniem gminy w sytuacjach przekraczających zakres zwykłego zarządu. Jeśli więc mowa o zasadach, ma się na myśli akt, który nie może wyczerpać się w pojedynczym zastosowaniu. Przedmiotowa uchwała ma zastosowanie do powtarzalnych okoliczności, jest więc źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP); jej postanowienia muszą zatem respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Przechodząc do merytorycznej oceny uchwały, w pierwszej kolejności odnieść należy się do § 4 uchwały, w którym Rada Miejska w Nowogrodzie postanowiła, że w przypadku zbywania nieruchomości wymagana jest każdorazowo zgoda Rady Miejskiej wyrażona w formie uchwały.

Jak wskazano wyżej, gospodarowanie mieniem komunalnym jest zadaniem organu wykonawczego gminy, co wynika z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Do czasu określenia przez radę gminy zasad, o jakich mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy, przed podjęciem czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest każdorazowo uzyskać zgodę rady. Natomiast w przypadku podjęcia przez radę uchwały w trybie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., wójt samodzielnie gospodaruje mieniem komunalnym stosując się do zasad ustalonych w uchwale rady gminy oraz do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgoda rady jest potrzebna jedynie w razie zamiaru odstąpienia od ustawowego obowiązku zbycia nieruchomości gminnej w drodze przetargu w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 czerwca 2025 r. sygn. akt II SA/Ke 177/25). Tym samym w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że „(...) niedopuszczalnym jest określenie jako zasady obowiązku uzyskiwania zgody rady gminy na zbycie nieruchomości w każdym przypadku, bowiem już samo podjęcie uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami oznacza ex lege utratę uprawnienia do wyrażania przez radę gminy zgody o charakterze jednostkowym (wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 kwietnia 2024 r. sygn. akt II SA/Ke 112/24 oraz powołane tam orzecznictwo; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2024 r. sygn. akt II SA/OI 203/24). Stwierdzenie nieważności § 4 uchwały jest więc w pełni uzasadnione.

W tym miejscu należy podnieść, że stwierdzając nieważność § 4 uchwały, w pozostałej treści tego aktu nie będzie regulacji poświęconej zasadom zbywania nieruchomości. Nieokreślenie zasad gospodarowania mieniem gminy w tym zakresie, przekraczających zakres zwykłego zarządu jest równoznaczne, w opinii organu nadzoru, z niewypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Powyższe przesądza zatem o konieczności zakwestionowania legalności całej uchwały.

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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Pobocznie wskazać należy, że niezależnie od powyższego uchwała zawiera inne nieprawidłowości. W § 6 ust. 2 uchwały, Rada Miejska w Nowogrodzie wyraziła zgodę na nieodpłatne obciążanie nieruchomości gminy służebnościami gruntowymi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja w sposób istotny narusza art. 14 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanych przepisów ww. ustawy, nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi (art. 14 ust. 2 zd. drugie), zaś zawarcie umów w sprawach, o których mowa w ust. 1-4, wymaga uprzedniej zgody rady w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (art. 14 ust. 5).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że nieodpłatne obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, którymi stosownie do art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.) są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka - wymaga zgody rady gminy. Przepis art. 14 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* wobec normy wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., wskutek czego zgoda rady na czynności wyrażone w art. 14 ustawy wymagana jest niezależnie od istnienia uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. Co więcej, powyższa zgoda powinna mieć charakter indywidualny i konkretny, natomiast w przypadku przedmiotowej uchwały rada uchwaliła generalną zgodę na wskazane czynności.

Kolejno odnieść należy się do § 7 uchwały, w którym upoważniono burmistrza do bezprzetargowego wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości, wymieniając w punktach przypadki kiedy jest to możliwe. Należy zauważyć, że „użyte w art. 37 ust. 4 u.g.n. upoważnienie do wyrażenia zgody - a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków - wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe więc odstępstwo od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków, ma ona bowiem charakter odstępstwa od ustawowej zasady przetargowego trybu zawierania umów” (wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2022 r. sygn. akt I OSK 949/19).

W § 8 uchwały postanowiono, że wyraża się zgodę gminnym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na oddawanie nieruchomości lub jej części przekazanej w trwały zarząd, co do której nie istnieje zasadność jego wygaszenia, w najem, dzierżawę lub użyczenie, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jednak nie dłuższy niż czas, na który ustanowiony został trwały zarząd. Powyższa zgoda dotyczy również przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejną umowę, której przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednostka organizacyjna ma prawo, z zastrzeżeniem ust. 6, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do: oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd; zgoda jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Tym samym § 8 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09). Brak jest ponadto podstaw do wyrażania generalnej zgody na dokonanie tego rodzaju czynności.

Wskazując na całokształt przedstawionych naruszeń, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Wobec powyższego postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska