



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 lipca 2025 r.

Poz. 3126

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.215.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a, art. 30 ust. 2 pkt 3 oraz 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) i art. 14 ust. 3 i 4, art. 15, art. 38 ust. 1, 40 ust. 3, art. 67 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024r. poz. 1145 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 5, § 6, § 15, § 17-25 i § 29 ust. 3-9 uchwały nr XI/81/2025 Rady Gminy Żołynia z dnia 16 czerwca 2025 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Żołynia oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2025 r. Rada Gminy Żołynia podjęła uchwałę nr XI/81/2025 w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Żołynia oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 czerwca 2025 r.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że jej zapisy naruszają obowiązujący porządek prawny dlatego w dniu 1 lipca 2025 r. wszczęto postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia ich nieważności.

W § 29 ust. 7 i 8 Rada Gminy Żołynia zawarła regulacje, które w ocenie organu nadzoru stanowią istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.). Rada określiła bowiem, że umowy dzierżawy i najmu powinny zawierać zapisy należycie zabezpieczające interes Gminy oraz wskazała na formy tych zabezpieczeń.

W ocenie organu nadzoru regulacje te nie mieszczą się w zakresie dyspozycji normy prawnej przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały, zgodnie z którym rada gminy jest uprawniona do podejmowania 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. Przepis ten upoważnia radę gminy jedynie do uchwalania generalnych i abstrakcyjnych reguł postępowania obowiązujących przy gospodarowaniu nieruchomościami, które obowiązują wójta jako organ właściwy do gospodarowania tym mieniem. Uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego. Taki charakter uchwały przesądza o tym, że nie może ona w sposób powszechnie wiążący w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów normy prawnej wyłączać podstawowej w obrocie cywilnoprawnym zasady swobody umów.

Wprowadzenie takich regulacji jest dopuszczalne tylko jako element indywidualnej umowy, ukształtowany w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego. Należy bowiem zauważyć, że generalnie gospodarowanie

mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, ustawodawca powierzył organowi wykonawczemu gminy. Na mocy przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024r. poz. 1145 z późn. zm.) jest on upoważniony do dokonania wszystkich czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi. Pewne odstępstwo od powyższej zasady - na rzecz organu stanowiącego gminy - przewidują przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (upoważniający radę gminy do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami) oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (upoważniający organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy, w tym gospodarowania nieruchomościami). Z wyżej powołanych przepisów prawa jednakże wynika, że rola rady gminy - w procesie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości - jest sprowadzona tylko i wyłącznie do: określania zasad gospodarowania tym mieniem lub, w sytuacji, gdy nie zostały one określone, do wyrażania zgody na dokonywanie przez organ wykonawczy wskazanych czynności (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a). Rada zatem rozstrzygając o zasadach nabywania i sprzedaży nieruchomości musi przestrzegać zakresu swej właściwości, bacząc by nie naruszyć określonych wyżej kompetencji organu wykonawczego. Może ona więc określić ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami dla organu wykonawczego, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, a takimi będą zakwestionowane postanowienia przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru powyższe kwestie należą do sfery wykonawczej, tak więc Wójt Gminy Żołynia - jako organ uprawniony do składania w imieniu gminy oświadczeń woli - będzie właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych pomiędzy gminą a zainteresowanymi podmiotami, w drodze umów cywilnoprawnych. To on lub podmioty przez niego wskazane w ramach art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz nabywca nieruchomości samodzielnie kształtują treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ kc. Oni więc - a nie Rada - powinni rozstrzygnąć o podmiocie odpowiedzialnym np. za ponoszenie kosztów sporządzenia umowy. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała ze skutkiem wobec osób trzecich w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę organ wykonawczy. Co - w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje - należy uznać za niedopuszczalne, jako ograniczenie wynikających z przepisu art. 25 ust. 1-2 i art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami uprawnień organu wykonawczego gminy.

W § 5 i 6 uchwały, Rada Gminy Żołynia zawarła postanowienia dotyczące ustalania ceny nabywanej nieruchomości. Tymczasem zgodnie z art. 67 ust. 1 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości i w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cena nieruchomości nie może być niższa niż jej wartość, chyba że nieruchomość jest sprzedawana w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Jednocześnie stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wójt gminy gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę tych nieruchomości. Tym samym, Rada stanowiąc w zakresie ceny nieruchomości, przekroczyła upoważnienie ustawowe.

Kolejno w § 17 – 25 Rada Gminy Żołynia dokonała niedopuszczalnego w akcie prawa miejscowego przepisania regulacji ustawowych począwszy od wynikającej z przepisów art. 38 ust. 1 i 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady, że o formie przetargu decyduje jego organizator jako właściwy organ, który został zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 4 pkt 9 jako organ wykonawczy gminy, poprzez regulacje dotyczące ustalania ceny zbywanej nieruchomości (art. 67 ust. 3 i 4 ustawy), skończywszy na postanowieniach regulujących kwestie zamiany nieruchomości, które zostały uregulowane w art. 14 ust. 3 i 4 oraz art. 15 ustawy.

Takie unormowania wprowadzają w błąd co do źródła a tym samym rangi i charakteru danej normy prawnej. Zamieszczanie powyższych zapisów w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy, jest niedopuszczalne w sytuacji, gdy akty wyższego rzędu regulują te kwestie w sposób kompleksowy. Ponadto z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Rada gminy określając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym "zasady gospodarowania nieruchomościami" opracowuje w tym zakresie zbiór reguł postępowania organu wykonawczego, przy czym zasady te nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie. Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98,

OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520). Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie - por. § 118 w zw. z § 143 cytowanego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Jak już wspomniano, ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady gminy nie może być regulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada gminy winna treść swoich regulacji dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości stosować wykładnię zawężającą (wyrok NSA z 26 maja 1992 r. SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993, Nr 2, s.21).

Za niezgodny z prawem uznać należało również § 15 przedmiotowej uchwały, w którym określono zwolnienia z obowiązku zbywania w drodze przetargu nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych przez podmioty, dla których są celami statutowymi oraz nieruchomości wydzierżawionych na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę, sprzedawanych dzierżawcy, dodając w ust. 3, że zwolnienia nie stosuje się gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki. Powyższy zapis stanowi powtórzenie treści art. 37 ust. 3 i 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że "odpowiednia rada lub sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten stosuje się również, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Przepisu tego nie stosuje się, w przypadku gdy o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki".

Nawiązując do przedstawionych już rozważań dotyczących skutków powtarzania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego, polegających na odczytywaniu tych zapisów w kontekście aktu, w którym je powtórzono, w ocenie organu nadzoru istota zwolnienia przewidzianego w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uzależnionego od spełnienia przez konkretny podmiot przesłanek określonych tym przepisem, przesądza o tym, że akt wydany na tej podstawie musi mieć charakter indywidualny, a nie generalny. Z tego względu przepis art. 37 ust. 3 nie może być interpretowany jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodzić się w tym zakresie należy z wyrażonym w orzecznictwie poglądem, że przywoływany przepis art. 37. ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawiera normy kompetencyjnej upoważniającej organ jednostki samorządu terytorialnego do wyrażenia generalnej zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zbywania nieruchomości aktem powszechnie obowiązującego prawa, daje natomiast radzie powiatu uprawnienie do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zbywania nieruchomości jedynie w indywidualnych przypadkach i w razie wystąpienia wskazanych w nim przesłanek (np. wyrok WSA w Gliwicach z 16 października 2009 r., II SA/Gl 716/09, LEX nr 573717).

Ponadto należy wskazać, że Rada Gminy Żołynia przekroczyła granice delegacji ustawowej do podjęcia kwestionowanej uchwały, udzielając generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia umów najmu i dzierżawy w przypadkach określonych w § 29 ust. 5 uchwały określając jednocześnie w ust. 6 sytuacje, w których to odstąpienie nie jest możliwe.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje stoją w wyraźnej sprzeczności z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że 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 orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że uprawnienia rady wynikające z tego przepisu ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie 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 (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/GI 730/19). Ponadto WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 29 listopada 2006 r., sygn. akt stwierdził, że wyrażenie zgody w trybie art. 37 ust. 4 ugn, nie może nastąpić w drodze aktu prawa miejscowego jako normy abstrakcyjnej. Wszak upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, jednoznacznie przewiduje, iż podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych należy do kompetencji rady, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Ustawą szczególną jest zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła wymóg przetargowego trybu zawierania m.in. umów najmu na czas dłuższy niż trzy lata. Upoważnienie do wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów z art. 37 ust. 4 zd. 2 ugn, nie może być interpretowane jako upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego, jako że właśnie ta ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też akty prawa miejscowego nie mogą regulować odmiennie zasad ustawowych.

Odnosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada Gminy Żołynia nie jest uprawniona do wyrażenia generalnej zgody na odstąpienie od trybu przetargowego zawarcia umów najmu lub dzierżawy w określonych przez siebie przypadkach. Użyte w art. 37 ust. 4 ustawy sformułowanie: "mogą wyrazić zgodę" jednoznacznie wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe więc odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać więc w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków (ad hoc). Podkreśla się tutaj wyjątkowy charakter takiej zgody, jako odstępstwa od zasady przetargowego trybu zawierania umów, a także fakt, że generalna zgoda pozbawiłaby właściwy organ uprawnień kontrolnych (por. wyroki WSA w Gliwicach z 29 listopada 2006 r., sygn. II SA/GI 770/06 ; WSA w Olsztynie z 1 października 2015 r., sygn. II SA/OI 859/15, WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2021 r., II SA/Gd 564/21 dostępne w CBOSA).

Za sprzeczny z prawem uznać należy też zapis § 29 ust.3 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym Wójt Gminy może bez zgody Rady zawierać kolejne umowy dzierżawy lub najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość w przypadku, gdy wcześniejsze umowy były zawarte na czas oznaczony do 3 lat. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 690/19 przyjęcie, że możliwe jest w drodze uchwały rady gminy odstąpienie od obowiązku zawierania umów najmu i dzierżawy na okres przekraczający 3 lata w przypadku, gdy umowa dotyczy tej samej nieruchomości i zawierana jest z tym samym najemcą czy dzierżawcą, prowadzi do wyłączenia możliwości kontroli rady gminy nad zawieraniem umów o charakterze przekraczającym zwykły zarząd. W ocenie NSA wyrażenie w uchwale rady gminy generalnej zgody na przedłużenie umów dzierżawy i wynajmowania nieruchomości gruntowych na czas oznaczony do lat 3, na kolejny czas w przypadku gdy przedmiotem umów jest ta sama nieruchomość jako prowadzące do wyłączenia stosowania art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi rażące naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze należało wyeliminować z obiegu prawnego wskazane w sentencji zapisy przedmiotowej uchwały w wyniku stwierdzenia ich nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru