



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 czerwca 2026 r.

Poz. 2818



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.159.2026

Lublin, dnia 1 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/193/26 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie zmiany w uchwale dotyczącej określenia zasad gospodarowania mieniem Gminy Miejskiej Międzyrzec Podlaski, w części obejmującej § 1 pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 uchwały.

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 XXVIII/193/26 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie zmiany w uchwale dotyczącej określenia zasad gospodarowania mieniem Gminy Miejskiej Międzyrzec Podlaski, w części obejmującej § 1 pkt 5, pkt 6, pkt 7 i pkt 8 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/193/26 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Miasta Międzyrzec Podlaski postanowiła wprowadzić zmiany do uchwały Nr VII/50/07 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania mieniem Gminy Miejskiej Międzyrzec Podlaski (Dz. Urz. Woj. Lubel z 2007 r. Nr 108, poz. 2216 ze zm.).

Zgodnie z powołanym 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.

Przepis ten ma charakter wyjątku od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą gospodarowanie mieniem komunalnym należy do wyłącznych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przepisy statuujące kompetencje organu stanowiącego gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym podlegają zatem ścisłej wykładni. Stąd też przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego podejmowania przez radę rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (por. m. in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt II SA 3144/03).

Uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym określająca zasady gospodarowania mieniem gminy, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi akt prawa miejscowego.

Podjmując uchwałę w sprawie zasad gospodarowania mieniem gminy, Rada jest zobowiązana do uwzględnienia w treści przyjmowanej regulacji ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób gminy, wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399).

W § 1 pkt 5 uchwały Rada wprowadziła nowe brzmienie § 36 ust. 2 w załączniku do uchwały zmienianej, zgodnie z którym *pierwsza rata w wysokości co najmniej 30% ceny podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy (aktu notarialnego) przenoszącej własność nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 1 pkt 5 uchwały została podjęta bez upoważnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Zgodnie z art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1); cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (ust. 2); rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. (ust. 3); w przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.01.2008, str. 6) (ust. 3a); wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej (ust. 4).

Zatem postanowienia dotyczące spłaty rat oraz terminów płatności stanowią materię umowną i należą do wyłącznych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada Miasta nie posiada upoważnienia do działania w tym zakresie.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 maja 2008 r. sygn akt II SA/Wr 139/08, *Rada Gminy nie posiada uprawnień do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż lokalu - nawet jeżeli określa tylko procentowy wskaźnik wartości. Rada nie jest również uprawniona do ustalania terminu płatności rat, skoro w art. 70 ust. 2 u.g.n. wyraźnie przekazano tę kwestię do regulacji umownej. Przedstawione postanowienia stanowią warunki umowy przeniesienia własności nieruchomości lokalowej, które powinny być rozwinięciem i konkretyzacją zasad ustawowych oraz określanych przez radę gminy zasad gospodarowania nieruchomościami. Tym samym, należy podzielić pogląd Wojewody, że przedstawione uregulowania pozostają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy gminy zawiera umowy wynikające z realizacji zadania gospodarowania mieniem komunalnym, a ponadto podjęte zostały wbrew wyraźnemu uregulowaniu zawartemu w art. 70 ust. 2 u.g.n. Ustawodawca nie przewidział bowiem instrumentu prawnego (w postaci np. uchwały) dla rady gminy, pozostawiając te kwestie do regulowania bezpośrednio w treści czynności prawnej jaką stanowi umowa.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 7 października 2016 r. sygn akt II SA/Go 706/16 podkreślił, iż *również w indywidualnej sprawie, w umowie pomiędzy określonym podmiotem a organem wykonawczym gminy, określone są takie kwestie jak wysokość pierwszej raty ceny nieruchomości gruntowej zbywanej w drodze bezprzetargowej, oraz koszty przygotowania nieruchomości do zbycia.*

Kompetencje Rady Miasta w powyższym zakresie ograniczają się do kwestii wskazanych w art. 70 ust. 4 ww. ustawy, tj. do wyrażenia zgody na zastosowanie innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej.

W § 1 pkt 6 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 46 w załączniku do uchwały zmienianej: *„Nieruchomości mogą być użyczane: 1) jednostkom organizacyjnym na realizację przez nie celów statutowych,*

2) osobom prawnym i fizycznym, w szczególności prowadzącym działalność charytatywną, kulturalną, naukową, opiekuńczą, leczniczą, oświatową, badawczo - rozwojową, wychowawczą lub sportowo - turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego.”

W § 1 pkt 7 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 53 w załączniku do uchwały zmienianej: „1. Lokale użytkowe mogą być oddane w użyczenie jednostkom organizacyjnym na realizację przez nie celów statutowych, a ponadto mogą być oddane w użyczenie partiom politycznym i stowarzyszeniom oraz innym osobom prawnym i fizycznym, w szczególności prowadzącym działalność charytatywną, kulturalną, opiekuńczą, leczniczą, oświatową, badawczo - rozwojową, wychowawczą lub sportowo - turystyczną na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizację pożytku publicznego, na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego, na okres do 3 lat. 2. Oddanie lokalu użytkowego w użyczenie powinno być stwierdzone umową zawartą na piśmie. 3. Umowę użyczenia zaopatrzyć należy w klauzule następującej treści: 1) użyczenie lokalu można wypowiedzieć na trzy miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego, 2) biorący do używania zobowiązany będzie do ponoszenia kosztów utrzymania lokalu poza kosztami związanymi z dostawą energii elektrycznej, wody, ciepła oraz kosztami związanymi z odbiorem nieczystości stałych i płynnych. 3) umowę użyczenia można rozwiązać w trybie natychmiastowym bez wypowiedzenia w przypadku: (a) oddania lokalu do bezpłatnego używania lub podnajmu osobie trzeciej bez zgody użyczającego, (b) używania przedmiotu umowy w sposób niezgodny z przeznaczeniem, (c) wygaśnięcia trwałego zarządu przedmiotową nieruchomością ustanowionego na rzecz jednostek organizacyjnych miasta.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacje § 1 pkt 6 i pkt 7 uchwały, nadające nowe brzmienie § 46 i § 53 w załączniku do uchwały zmienianej, nie znajdują uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem zostały przyjęte bez podstawy prawnej.

Wymaga podkreślenia, że ani przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, ani przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ustanawiają upoważnienia dla rady gminy do ustalenia zasad oddawania nieruchomości w użyczenie. Oznacza to, iż użyczenie winno zostać zakwalifikowane jako czynność z zakresu zwykłego zarządu. W takiej sytuacji oddanie nieruchomości w użyczenie należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, który jest właściwy w sprawach gospodarowania mieniem komunalnym.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 25 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organ wykonawczy gminy może zatem samodzielnie decydować o zawieraniu umów użyczenia.

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika zatem podział kompetencji pomiędzy organami gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, zgodnie z którym rada gminy jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania tym mieniem (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy), natomiast wykonywanie bezpośredniego zarządu tym mieniem, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości organu wykonawczego gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Rada gminy podejmuje działania z zakresu gospodarowania mieniem gminy tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie to przewiduje. Przekazanie określonych spraw z tego zakresu 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 spraw nie należących do jej kompetencji.

Podejmowanie przez radę gminy czynności, które należą do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 62/12, w którym Sąd stwierdził, że *przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a nie tylko nie zawiera podstawy do wyrażenia przez radę gminy zgody na użyczenie nieruchomości przez wójta, ale także nie upoważnia rady do objęcia zakresem zasad, o których mowa w tym przepisie, użyczania nieruchomości*. Jak dalej zaakcentował NSA, *kompetencja rady gminy do podjęcia uchwały nie wynika także z unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z art. 25 ust. 1 tej ustawy, *gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta*. W myśl art. 25 ust. 2, *gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1*. Jak zaś wynika z art. 23 ust. 1 pkt 7a, *jedną z czynności należących do gospodarowania jest użyczenie nieruchomości wchodzących w skład zasobu*. Odwołanie do zakresu czynności wymienionego w art. 23 ust. 1 nie stanowi natomiast podstawy do stosowania tego przepisu dla czynności dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu w zakresie, w jakim przepisy art. 23 ust. 1 uzależniają pewne czynności starosty od zgody wojewody.

W wyroku z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt II SA/OI 901/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, iż: „*Gospodarowanie mieniem komunalnym, z wyjątkiem spraw o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., należy do zadań wójta (art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.). Organ stanowiący nie ma żadnych kompetencji w sprawach, w których przepisy zastrzegają wyłączną właściwość wójta. Skoro zatem użyczenie nieruchomości nie zostało objęte dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g., ani zastrzeżone do właściwości rady przepisami szczególnymi, to podejmowanie przez Radę Gminy uchwały w tym przedmiocie było działaniem bez podstawy prawnej.*”

Ponadto jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 484/19, w odniesieniu do zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność powiatu, „*wprowadzenie regulacji dotyczących użyczenia wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. W świetle bowiem tego przepisu, rada powiatu określa zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Przy tym niekwestionowane jest, że przez "obciążanie nieruchomości" należy rozumieć obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (użytkowanie, służebność gruntowa, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka – art. 244 kodeksu cywilnego). W innych, niewymienionych w powołanym przepisie sprawach, decyzje gospodarcze może podejmować samodzielnie organ wykonawczy, w ramach uprawnienia do gospodarowania mieniem. Powołany przepis art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p. nie upoważnia rady powiatu do objęcia zakresem zasad, o których w nim mowa, użyczenia nieruchomości. Z woli ustawodawcy w tym zakresie brak jest podstaw prawnych do stanowienia w formie aktu prawa miejscowego zasad zawierania takich umów. Upoważnienia dla rady powiatu do wyrażenia zgody na użyczenie nieruchomości nie stanowi też art. 25b w związku z art. 25 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n., gdyż na jego to organ wykonawczy powiatu oddaje w użyczenie nieruchomości*”.

Norma wyrażona w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie ustanawia upoważnienia dla rady gminy do ustalenia zasad oddawania nieruchomości w użyczenie. W takiej sytuacji przyjęcie nieruchomości w użyczenie jak również oddanie nieruchomości w użyczenie – stanowiące czynności zwykłego zarządu należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, który jest właściwy w sprawach gospodarowania mieniem.

W konsekwencji stwierdzenia nieważności § 1 pkt 7 uchwały konieczne jest także wyeliminowanie z obrotu prawnego jej § 1 pkt 8, który odsyła do postanowień § 53 w brzmieniu nadanym przedmiotową uchwałą.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/193/26 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Międzyrzec Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Międzyrzec Podlaski