



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 30 maja 2025 r.

Poz. 2259

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.111.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 maja 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm., dalej jako u.s.g.), **stwierdzam nieważność uchwały** Nr XI/71/2025 Rady Gminy Lelkowo z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania zasobem nieruchomości stanowiących własność Gminy Lelkowo, w części:

- § 4 ust. 3,
- § 5 ust. 2,
- § 5 ust. 3,
- § 6 ust. 2,
- § 7,
- § 8 ust. 2 – ust. 4,
- § 9 ust. 2,
- § 11 ust. 3 – 4,
- § 12 ust. 3 - ust. 4,
- § 13.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Lelkowo, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a, art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określiła zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Lelkowo w zakresie nabywania, zbywania i obciążania oraz wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, zwaną dalej zasadami.

Przedmiotowa uchwała organowi nadzoru została doręczona w dniu 28 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z 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.

Analiza treści powyższego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, że rada gminy powinna określić zasady gospodarowania nieruchomościami gminnymi, czyli opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, przy czym zasady uchwalane przez radę nie mogą wkraczać ani modyfikować ustawowej materii, stanowiąc co najwyżej jej dopełnienie lub uzupełnienie. Należy także podzielić stanowisko judykatury, według którego po wypełnieniu dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. rada gminy traci kompetencję do wyrażenia zgody na dokonywanie przez organ wykonawczy czynności wymienionych w tym przepisie, a mających za przedmiot nieruchomości gminne (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 9 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2965/01 oraz wyrok WSA Olsztynie z 6 listopada 2012 r., II SA/Ol 1092/12). Tym samym, instytucja "zgody rady gminy" na wymienione czynności prawne w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. (tj. zbycie, nabycie, obciążenie, etc.) może funkcjonować wyłącznie w gminach, w których nie uchwalono zasad gospodarowania nieruchomościami na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Tym samym, brak jest podstaw do wskazywania w zasadach czynności, które organ wykonawczy może dokonywać za zgodą rady gminy, a których może dokonywać bez tej zgody. Biorąc powyższe pod uwagę z obrotu prawnego należy wyeliminować następujące jednostki redakcyjne zasad:

- § 4 ust. 3, w której Rada Gminy Lelkowo wskazała, że „Bez zgody Rady Gminy Wójt może zbywać nieruchomości gminne poprzez 1) sprzedaż, 2) zamianę, 3) oddanie w użytkowanie, 4) wniesienie nieruchomości jako wkładu niepieniężnego (aportu) do spółek prawa handlowego (...), 5) zniesienie współwłasności nieruchomości, 6) wprowadzenie zmian udziałów Gminy w częściach wspólnych nieruchomości”;
- § 5 ust. 3, w której Rada Gminy Lelkowo postanowiła, że „zgoda Rady Gminy wyrażona w formie uchwały wymagana jest przy nabyciu nieruchomości, której wartość przekracza 200 000, 00 zł (...),
- § 11 ust. 3, w której Rada Gminy Lelkowo ustaliła, że „Bez zgody Rady Gminy Wójt Gminy może obciążać nieruchomości gminne ograniczonymi prawami rzeczowymi poprzez ustanowienie: 1) służebności gruntowej, 2) służebności przesyłu, 3) użytkowania;
- § 11 ust. 4, w której Rada Gminy Lelkowo wskazuje, że „Zgody Rady wymaga obciążenie hipoteką nieruchomości stanowiących własność Gminy”.

Za niezgodne z prawem należy również uznać postanowienie § 5 ust. 2 i § 6 ust. 2 zasad, w których Rada Gminy Lelkowo wymienia sposoby nabycia nieruchomości (nieodpłatne przekazanie decyzją administracyjną, zakup nieruchomości, przyjęcie darowizny, zrzeczenia się, zamiany, spadku, zapisu, orzeczenia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, wywłaszczenia, podziałów oraz scaleń i podziałów) oraz zbycia nieruchomości z zasobu gminnego (zawarcie umowy sprzedaży, oddanie w użytkowanie wieczyste, zamianę lub darowiznę, wniesienie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego aportem do spółki prawa handlowego, przekazanie jako majątku tworzonej fundacji lub jako wyposażenie gminnej osoby prawnej, przekazanie nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce (...)). Uchwalone przez Radę Gminy postanowienia stanowią modyfikację art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm., dalej jako u.g.n.), zgodnie z którym przez zbywanie lub nabywanie nieruchomości rozumie się dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Dodatkowo odnosząc się do treści § 5 ust. 2 pkt 6 zasad, że podział i scalenie gruntów służą celom geodezyjnym, a nie własnościowym i nie mają charakteru zbycia czy też nabycia własności działki gruntu, dlatego też taki zapis w uchwale jest bezprzedmiotowy i zbędny.

Przepisami zbędnymi w przedmiotowej uchwale są również przepisy § 7 zasad, w których Rada Gminy Lelkowo wskazała, że zbywanie nieruchomości w drodze przetargu będzie następować na zasadach określonych w ustawie (u.g.n.) oraz przepisach odrębnych (ust. 1) oraz że formę przetargu wskazuje Wójt Gminy (ust. 2).

Należy wskazać, że gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), co wynika z treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. W odniesieniu do nieruchomości kompetencje organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) potwierdza dodatkowo art. 25 ust. 1 u.g.n, który stanowi, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zasady przeprowadzania przetargów, w tym organ ustalający ich formę, określają przepisy art. 38 – 42 u.g.n. Natomiast radzie gminy nie przysługuje kompetencja w zakresie ustalania/wskazywania zasad przeprowadzania przetargu na zbycie nieruchomości.

W § 8 ust. 2 zasad Rada Gminy Lelkowo wskazała, że przy bezprzetargowej sprzedaży lokali mieszkalnych obowiązują dwie formy zbycia: 1) za jednorazową spłatą, przy czym płatność następuje jednorazowo najpóźniej

w dniu zawarcia aktu notarialnego, przed jego podpisaniem; 2) w systemie ratalnym, na wniosek nabywcy, przy czym rozłożenie spłaty następuje maksymalnie do 10 lat, a system płatności ustala się indywidualnie w drodze porozumienia. Tymczasem kwestię tą reguluje art. 70 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., zgodnie z którymi cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1), zaś 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.

Wobec powyższego postanowienie § 8 ust. 2 zasad stanowi powtórzenie i modyfikację przepisu art. 70 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., a tym samym należy je wyeliminować z obrotu prawnego.

Powyższe należy również odnieść do postanowień § 9 ust. 2 zasad, w którym Rada Gminy postanowiła, że zbywanie lokali użytkowych w trybie bezprzetargowym odbywa się za jednorazową spłatą.

Z obrotu prawnego należy również wyeliminować postanowienia § 8 ust. 3 zasad, w których Rada Gminy Lełkowo postanowiła, że ratalna sprzedaż lokali mieszkalnych odbywa się z ratalną sprzedażą części nieruchomości gruntowej niezbędnej do racjonalnego korzystania z budynku, przy rozłożeniu spłat rat i ich oprocentowaniu, jak dla zbywanych lokali; roszczenia gminy z tego tytułu podlegają zabezpieczeniu hipotecznemu, bowiem stanowią powtórzenie i modyfikację wyżej cytowanego art. 70 ust. 2 oraz art. 34 ust. 6b u.g.n., zgodnie z którym przypadku realizacji pierwszeństwa, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, ust. 6 lub ust. 6a, przedmiotem zbycia powinna być nieruchomość wraz z gruntem niezbędnym do racjonalnego korzystania z budynku.

W § 8 ust. 4 zasad Rada Gminy Lełkowo postanowiła, że w przypadku przeznaczenia lokalu mieszkalnego do sprzedaży zawiadamia się na piśmie najemcę o przysługującym mu pierwszeństwie w nabyciu ze wskazaniem, że termin do złożenia wniosku o nabycie wraz z pisemnym oświadczeniem, że wyraża się zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie stanowi 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 4 u.g.n. osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (najemcom lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony), doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego zamieszczając ww. postanowienie w zasadach, Rada Lełkowo powtórzyła i zmodyfikowała przepis ustawy. Ponadto rada gminy nie jest uprawniona do ustalania terminu na złożenie wniosku o nabycie nieruchomości.

W § 12 ust. 3 zasad, regulując zasady wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, Rada Gminy Lełkowo postanowiła, że Wójt może bez zgody Rady Gminy zawierać kolejne umowy dzierżawy i najmu w trybie bezprzetargowym, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n., 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.

Ponadto należy wskazać, iż sytuacja, gdy po umowie zawartej na okres do 3 lat strony zawierają kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości, prowadzi w istocie do tego, że okres, na który wynajęto lub wydzierżawiono nieruchomość trwa dłużej niż 3 lata. Co prowadzi do wniosku, że zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym należy interpretować, w kontekście kompetencji organów gminy, wyłącznie w ten sposób, że kolejne umowy dotyczące tej samej nieruchomości powinny być traktowane tak, jak umowy zawierane na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata (wyrok NSA z 26 lutego 2016 r., I OSK 2534/15, wyrok z dnia 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 690/19).

Zasadą jest zatem zawieranie umów dzierżawy nieruchomości w trybie przetargowym. Okoliczności uzasadniające bezprzetargowy tryb zawarcia umowy dzierżawy wskazane zostały bezpośrednio w akcie rangi ustawowej, tj. w art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W pozostałych przypadkach odstąpienie

od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy wymaga zgody rady gminy, co wynika z art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r. o sygn. akt "uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie, ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego, w tym sensie nie można mówić o naruszeniu zasady równości. 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. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady" (podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 lipca 2020 r. o sygn. akt II SA/Kr 508/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 października 2020 r. o sygn. akt II SA/Ke 469/20).

W świetle powyższego uznać należy, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia rady gminy do określenia generalnej zgody na przyszłość do zawierania przez organ wykonawczy gminy umów dzierżawy nieruchomości w trybie bezprzetargowym w przypadkach określonych w uchwale dotyczącej zasad gospodarki nieruchomościami. Każdorazowe odstąpienie przez organ wykonawczy gminy od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy wymaga uzyskania indywidualnej zgody rady gminy, a zatem § 12 ust. 3 zasad został podjęty z istotnym naruszeniem ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 12 ust. 4 zasad Rada Gminy Lelkowo postanowiła, że Wójt w formie zarządzenia może ustalić zasady ustalania cen wywoławczych w przypadku trybu przetargowego oraz ustalić stawki czynszu nieruchomości oddanych w dzierżawę i lub w trybie bezprzetargowym.

Należy wskazać, że kwestię ustalenia cen nieruchomości, w tym ustalenia cen wywoławczych w przetargach określa art. 67 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z art. 7 te same ustawy, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V ustawy (u.g.n.).

W miejscu tym należy również wskazać, że organ wykonawczy gminy jako organ gospodarujący mieniem gminy oraz wykonujący uchwały rady gminy, wykonując swoje ustawowe kompetencje sam dobiera odpowiednie środki lub formy działania w celu zrealizowania zadań wynikających z uchwały. Tym samym, Rada zawierając ww. postanowienie w zasadach działała z przekroczeniem delegacji ustawowej do podjęcia niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru regulacje § 13 zasad dotyczące instytucji trwałego zarządu nieruchomościami zostały podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.

Analiza ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym prowadzi bowiem do wniosku, że dotyczy on wyłącznie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu takich jak nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie, przy czym przez "obciążenie nieruchomości" rozumieć należy ustanowienie na niej użytkowania wieczystego lub ograniczonego prawa rzeczowego (służebności gruntowej, hipoteki, użytkowania, zastawu, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu oraz hipoteki - art. 244 k.c.).

Trwały zarząd w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest prawem rzeczowym ani formą umowy cywilnoprawnej uprawniającej do władania nieruchomością, lecz jest publicznoprawną formą władania nieruchomością przez określoną jednostkę organizacyjną (wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02).

W trwały zarząd może zostać oddana nieruchomość będąca własnością lub będąca w wieczystym użytkowaniu podmiotu oddającego ją w trwały zarząd, a przy tym - zgodnie z art. 43 ust. 5 u.g.n. - nieruchomość taka może zostać oddana w trwały zarząd jedynie jednostce organizacyjnej należącej do podmiotu oddającego nieruchomość w trwały zarząd. Zatem nieruchomość stanowiąca własność określonej jednostki samorządu terytorialnego (lub oddana jej w użytkowanie wieczyste) może zostać przez tę jednostkę oddana w trwały zarząd tylko należącej do niej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Stosownie do art. 44 i 45 ww. ustawy trwałe zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia na czas oznaczony lub czas nieoznaczony właściwy organ, w drodze decyzji. Przez właściwy organ w myśl tej ustawy należy rozumieć w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, organ wykonawczy gminy.

W świetle powyższych regulacji postanowienia § 13 zasad są zbędne i pozbawione podstaw prawnych, bowiem ustanowienie trwałego zarządu nie jest materią przekazaną przez ustawodawcę do uregulowania radzie gminy w uchwale w sprawie zasad gospodarowania zasobem nieruchomości stanowiących własność gminy i tym samym należy ww. przepis zasad wyeliminować z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

Mateusz Szauer

I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski