



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2092

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.142.2025.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 11. ust. 1, 2 i 4 w zakresie wyrazów: „lub użyczenia”, § 11 ust. 3 w zakresie wyrazów: „lub użyczenie” oraz § 19 uchwały Nr IX/66/2025 Rady Gminy Krzęcin z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Krzęcin.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Krzęcin podjęła uchwałę Nr IX/66/2025 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Krzęcin.

Akt ten został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 1 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdzono, że w stopniu istotnym, w części, narusza ona obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Nr IX/66/2025 stanowi m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 4 i art. 84 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁾. Zgodnie z pierwszą regulacją *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 kolei, art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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.* Zgodnie zaś z art. 84 ust. 3 ww. ustawy *Właściwy organ może udzielić, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od opłat rocznych ustalonych zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2, jeżeli nieruchomość jest oddana:*

- 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;
- 2) jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową;
- 3) na siedziby organów administracji publicznej i sądów niewymienionych w art. 60 ust. 1 oraz prokuratur;
- 4) na siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów dla nieletnich.

¹⁾ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

Zauważyć należy, że uprawnienia organu stanowiącego określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym mają charakter wyjątku od zasady wynikającej z art. 30 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, który stanowi, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Zatem katalog spraw określonych w tej regulacji, w której organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty i nie mieści się w niej użyczenie, a rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje²⁾.

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Ponadto stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1 ww. ustawy gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru nie sposób znaleźć zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak również w ustawie o samorządzie gminnym legitymacji prawnej do zawarcia przez Radę Gminy Krzęcin w badanej uchwale kwestionowanych zapisów. W świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości stanowiących własność gminy, należy do wójta. Przy tym, skoro art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym ma charakter wyjątku od reguły, to podlega on ścisłej wykładni. Delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie upoważnia organ stanowiący gminy wyłącznie do wyrażenia zgody na dokonanie jednej z czynności wskazanych w tej regulacji do czasu określenia podanych tam zasad. Nie obejmuje ona zatem uprawnienia do regulowania przez organ stanowiący gminy kwestii dotyczących użyczenia nieruchomości. Należy zauważyć, że powyższy pogląd prezentowany jest również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym³⁾.

Podkreślenia również wymaga, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁾ organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Przy tym organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne. Wobec tego, każde unormowanie wykraczające poza udzielone radzie gminy upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Niezależnie od powyższego, do naruszenia przepisów obowiązującego prawa doszło w również w **art. 19** przedmiotowej uchwały, w którym Rada Gminy Krzęcin postanowiła, że *W przypadku przekazywania nieruchomości komunalnej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w trwały zarząd, Wójt może udzielić bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w wysokości do 100% na:*

1. *realizację celów publicznych i zadań własnych Gminy;*
2. *prowadzenie działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, badawczo-rozwojowej, wychowawczej, sportowo-turystycznej, przez jednostki organizacyjne realizujące cele niezwiązane z działalnością zarobkową.*

Uzasadniając powyższe, zaznaczyć należy, że wolą prawodawcy wyrażoną w przywołanym wcześniej art. 84 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest by udzielenie bonifikaty przez właściwy organ poprzedzone było uzyskaniem zgody organu stanowiącego gminy w sytuacjach, gdy nieruchomość oddana jest w trwały zarząd na cele wymienione w tej ustawie. W przepisach przedmiotowej ustawy nie została określona wysokość bonifikat od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu czy też ich górna granica. W piśmiennictwie wskazuje się, że możliwe jest udzielenie bonifikaty nawet w wysokości 99% opłaty. Jednocześnie jednak

²⁾ Wyrok NSA z dnia 24 marca 2023 r., sygn. akt I OSK 231/22 .

³⁾ (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 30 września 2019 r. o sygn. II SA/Op 231/19 i z dnia 11 stycznia 2012 r., o sygn. akt II SA/Op 371/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 października 2010 r. o sygn. akt II SA/Ol 609/10).

⁴⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

podnoszone jest, że nie można zastosować bonifikaty w wysokości 100% opłaty, gdyż wówczas mielibyśmy do czynienia nie z bonifikatą, ale ze zwolnieniem od wnoszenia opłaty, czego nie przewidują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (E. Bończak-Kucharczyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 84).

Zatem, Rada Gminy Krzęcin wyrażając w art. 19 uchwały Nr IX/66/2025 – Wójtowi Gminy Krzęcin - zgodę na udzielanie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu do wysokości 100% faktycznie wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty również w wysokości 100%, czyli w istocie na całkowite zwolnienie od opłaty, czym w sposób istotny naruszyła art. 84 ust. 3 ww. ustawy, który nie przewiduje takiej delegacji dla organu stanowiącego gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/66/2025 Rady Gminy Krzęcin z dnia 27 marca 2025 r. *w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Krzęcin* – w zakresie wskazanym na wstępie - jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wpjewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski