



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 listopada 2025 r.

Poz. 5148

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.375.2025.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 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, poz. 1436)

stwierdzam nieważność

- § 2 ust. 2 zdanie drugie;
- § 6 ust. 2

załącznika do uchwały Nr XX/164/25 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 października 2025 r. w sprawie *ustalenia zasad nieodpłatnego przejmowania na własność Gminy Kobylanka nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne.*

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2025 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr XX/164/25 w sprawie *ustalenia zasad nieodpłatnego przejmowania na własność Gminy Kobylanka nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne.* Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 31 października 2025 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁾. Zgodnie z pierwszą ze wskazanych regulacji *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy 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.* Natomiast przepis art. 41 ust. 1 ww. ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do wydawania, w formie uchwał, aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei, art. 20 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanawia gminne zasoby nieruchomości.

Z powyższych unormowań Rada Gminy Kobylanka słusznie wywiodła swoje uprawnienie do podjęcia uchwały w sprawie określenia zasad nieodpłatnego nabywania do gminnego zasobu nieruchomości takich nieruchomości, które stanowią drogi wewnętrzne i są własnością osób fizycznych lub podmiotów innych niż Gmina.

Przywołane przepisy nie dają jednak podstaw do władczego i jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów wyrażających wolę nieodpłatnego przekazania Gminie Kobylanka nieruchomości drogowych, jak uczyniła to Rada Gminy w § 2 ust. 2 oraz w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XX/164/25.

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 2 załącznika do ww. uchwały *Gmina przejmuje nieruchomości stanowiące drogi wewnętrzne nieodpłatnie. Ewentualny obowiązek zapłacenia podatku VAT obciąża przekazującego.*

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

Stanowiąc w przedmiocie obowiązku podatkowego, Rada wkroczyła w materię uregulowaną w ustawie o podatku od towarów i usług²⁾, w której prawodawca unormował m. in. kwestię powstania obowiązku podatkowego oraz podmioty zobowiązane do zapłacenia podatku VAT. Organ stanowiący Gminy Kobyłanka nie był uprawniony do regulowania w uchwale zagadnień, które leżą w kompetencjach ustawodawcy, w tym do przesądzenia w sposób jednoznaczny o tym, na kim ciąży obowiązek podatkowy.

Dodatkowo, uchwała Nr XX/164/25 dotyczy zasad nieodpłatnego przejmowania przez gminę nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne, co następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Jak stanowi art. 902¹ § 1 ustawy Kodeks cywilny³⁾ *przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości*. A zatem, ustalenie warunków umowy podlega woli jej stron i tylko one władne są określić w umowie przekazania nieruchomości sprawy dotyczące ponoszenia kosztów związanych z jej zawarciem. Rada Gminy Kobyłanka nie jest zaś uprawniona do władczego i jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów będących stronami umowy w uchwale dotyczącej zasad nieodpłatnego przejmowania przez Gminę nieruchomości będących drogami wewnętrznymi, w tym do nałożenia na jedną ze stron obowiązku uiszczenia podatku VAT.

Z tego samego względu nieuprawnione jest ustalenie przez Radę w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XX/164/25 zasady, że *Koszty operatów szacunkowych, koszty notarialne i sądowe ponosi strona przekazująca nieruchomość*. Treść tego unormowania stoi w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, a także w sposób istotny narusza postanowienia art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny *strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego*. Zatem, to w umowie przekazania nieruchomości powinny być określone wszelkie warunki dotyczące przekazania konkretnych nieruchomości drogowych na rzecz Gminy Kobyłanka. To strony zawierające umowę decydują w niej o tym, na której z nich spoczywać będzie obowiązek poniesienia kosztów wyceny nieruchomości, kosztów sądowych i notarialnych.

Z kolei, art. 11 ust. 1 art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują na kompetencje wójta w zakresie gospodarowania mieniem gminy, w tym gminnym zasobem nieruchomości. A zatem, nabywanie nieruchomości do gminnego zasobu nieruchomości dokonuje organ wykonawczy, z uwzględnieniem zasad określonych przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 lit. a ustawy o samorządzie gminnym i ewentualnie po uzyskaniu zgody organu stanowiącego – jeśli wymagają tego przepisy ustawy.

Skoro nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz gminy odbywa się w drodze umowy cywilnoprawnej, to z przywołanych przepisów wskazujących na właściwość organu wykonawczego gminy w sprawach gospodarowania mieniem gminy, a także z określonej w art. 31 tej ustawy kompetencji wójta do reprezentowania gminy na zewnątrz, bezspornie wynika, że w imieniu Gminy Kobyłanka umowę taką zawiera Wójt Gminy Kobyłanka. Tylko Wójt reprezentujący Gminę Kobyłanka oraz właściciele przekazywanych nieruchomości są władni określić w umowie przekazania nieruchomości sprawy dotyczące ponoszenia kosztów związanych z jej zawarciem. Rada Gminy Kobyłanka - jako organ niebędący stroną umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest przekazanie nieruchomości - nie jest uprawniona do decydowania o treści tej umowy⁴⁾.

Wobec przedstawionej argumentacji, konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 zdanie drugie oraz § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XX/164/25 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 30 października 2025 r. w sprawie *ustalenia zasad nieodpłatnego przejmowania na własność Gminy Kobyłanka nieruchomości stanowiących drogi wewnętrzne*, jako postanowień istotnie naruszających art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, art. 11 ust. 1 i 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym,

²⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r., poz. 775 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.).

⁴⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3307/15, WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 392/13 i z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 388/12, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 31 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Go 289/12.

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. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski