



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 maja 2025 r.

Poz. 3496

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.333.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/121/2025 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/190/2012 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 1 uchwały, nadającym nowe brzmienie tytułowi Rozdziału 5 uchwały pierwotnej, w zakresie sformułowania: „i użyczenie”; § 1 pkt 2 lit. a uchwały, nadającym nowe brzmienie § 9 pkt 1 uchwały pierwotnej, w zakresie sformułowania: „lub użyczenie”; § 1 pkt 2 lit. b uchwały nadającym nowe brzmienie § 9 pkt 2 uchwały pierwotnej w brzmieniu: „lub użyczenia”, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym;
- 2) § 1 pkt 5 lit. a uchwały, nadającym nowe brzmienie § 14 pkt 1 uchwały pierwotnej, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 poz. 1145);
- 3) § 1 pkt 5 lit. c uchwały, nadającym nowe brzmienie § 14 pkt 6 uchwały pierwotnej jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr XII/121/2025 w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/190/2012 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie: określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem § 1 pkt 1 uchwały Rada postanowiła: tytuł Rozdziału 5. otrzymuje brzmienie: „Przekazywanie nieruchomości w dzierżawę, najem i użyczenie”; Natomiast w § 1 ust. 2 uchwały Rada nadała nowe brzmienie § 9 pkt 1 „Burmistrz kierując się zasadami racjonalnej gospodarki oraz względami ekonomicznymi może przekazać nieruchomości osobom fizycznym i prawnym w dzierżawę, najem lub użyczenie.”; oraz pkt 2 „Burmistrz może bez zgody Rady zawierać umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości bądź ich części, na czas nieoznaczony lub czas oznaczony powyżej 3 lat, nie dłuższy jednak niż 10 lat, w tym przedłużać już zawarte umowy dzierżawy lub najmu oraz zawierać nowe umowy na te same

nieruchomości, w tym także umowy zawarte na czas oznaczony do 3 lat, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.”

W ocenie organu nadzoru, powyżej przytoczone regulacje w zakresie w jakim odnoszą się do użyczenia naruszają delegację do podjęcia przedmiotowej uchwały. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż katalog spraw, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim użyczenie. Rada regulując w przedmiotowej uchwale kwestie dotyczące umowy użyczenia przekroczyła zakres kompetencji wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy i wkroczyła w sferę uprawnień burmistrza jako organu uprawnionego do zawierania umów użyczenia w ramach gospodarowania mieniem komunalnym.

W przepisie § 1 pkt 5 lit. a uchwały Rada postanowiła, iż § 14 pkt 1 uchwały zmienianej otrzymuje brzmienie: „1) *Decyzję o przeznaczeniu do sprzedaży lokalu mieszkalnego, użytkowego lub budynku jednorodzinnego podejmuje Burmistrz w drodze zarządzenia, podając do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia.*”

W ocenie organu nadzoru ww. przepis stanowi nieuprawnione powtórzenie materii ustawowej. Niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, ustalane w prawie miejscowym. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Należy podkreślić, iż zgodnie z treścią przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Z kolei w myśl art. 34 ust. 4 ww. ustawy osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (najemca 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. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do wskazywania organu właściwego do wykazywania lokali mieszkalnych przeznaczonych do planowanej sprzedaży, jak i formy rozstrzygnięcia tej sprawy. W pojęciu gospodarowania nieruchomościami określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mieści się m.in. zbywanie nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości. W celu zbycia nieruchomości konieczne jest określenie nieruchomości przeznaczonych do zbycia w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1, ale jak wynika z ustawy jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego gminy. Ten też organ jest obowiązany zawiadomić osoby m.in. o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia. Powyższe było już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NPII.4131.1.200.2025 wydanego dnia 26 marca 2025 r.

W przepisie § 1 pkt 5 lit. c uchwały Rada postanowiła, iż do przepisu § 14 dodaje się pkt 6 o brzmieniu: „6) *Pierwszeństwo w nabyciu budynków jednorodzinnych stanowiących własność Gminy przeznaczonych do sprzedaży przysługuje najemcom, którzy posiadają umowę zawartą na czas nieoznaczony i trwa min. 10 lat.*”.

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru pragnie zauważyć, iż przepisem § 1 pkt 15 uchwały nr X/88/2025 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/190/2012 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Toszek, Rada Gminy postanowiła, iż: Dotychczasowy „§ 14.” w pkt 3 otrzymuje brzmienie: Pierwszeństwo w nabyciu budynków jednorodzinnych stanowiących własność Gminy przeznaczonych do sprzedaży przysługuje najemcom, którzy posiadają umowę zawartą na czas nieoznaczony i trwa min. 10 lat.

Zatem należy wskazać, iż ww. materia została przez Radę uregulowana dwukrotnie. Takie działanie stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, rzeczywistnie realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Należy również wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem ww. przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zawarty w Dziale I – Projekt ustawy, Rozdziale 1 – Przepisy ogólne, przepis § 6 tego rozporządzenia stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z przepisem § 143 rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zatem reguła opisana w § 6 rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego formułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę, iż uchwałą Nr X/88/2025 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVIII/190/2012 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie: określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Toszek zmieniona została nazwa uchwały Nr XVIII/190/2012 oraz niektóre nazwy jej paragrafów, co nie zostało uwzględnione w przedmiotowej uchwale. Taka sytuacja jest sprzeczna z powoływanym powyżej przepisem § 6 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwałą Nr XII/121/2025 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XVIII/190/2012 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz