



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 2199

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.200.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 marca 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 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, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 4 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 i 3 zmienianej, jako sprzecznej z art. 18 ust. 9 lit. a ustawy
- 2) § 1 pkt 4 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 2 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy;
- 3) § 1 pkt 9 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 1 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 poz. 1145);
- 4) § 1 pkt 12 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie: § 9 ust. 1 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. 2 ustawy, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 5) § 1 pkt 12 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie: § 9 ust. 2-4 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 38-39 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 6) § 1 pkt 13 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie: § 11 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym;
- 7) § 1 pkt 15 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 14 ust. 1 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 8) § 1 pkt 15 uchwały, w zakresie, w którym nadaje nowe brzmienie § 14 ust. 6 uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 3531 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr X/88/2025 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.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 lutego 2025 r.

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

Zgodnie z przepisem § 1 pkt 4 uchwały Rada postanowiła: 4) *Dotychczasowy „§ 3.” otrzymuje brzmienie: „§ 3. 1. Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład gminnego zasobu nieruchomości*

odbywa się w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, przepisy prawa miejscowego, zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zapewnienia realizacji zadań publicznych i interesów wspólnoty samorządowej.

Natomiast zgodnie z nowym brzmieniem § 3 ust. 3 uchwały zmienianej: *Podstawą gospodarowania nieruchomościami stanowiącyymi własność Gminy stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

W opinii organu nadzoru postanowienia zawarte w ww. przepisach mają charakter jedynie informacyjny, przypominający, a w związku z tym nie mieszczą się w dyspozycji przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Rada gminy formułując przepisy uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej prowadzić może do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Przyjęte postanowienie posiada charakter wyłącznie informacyjny, podczas gdy w aktach prawa miejscowego winny być zamieszczane jedynie regulacje odznaczające się normatywnością (por. wyrok NSA z dnia 24.09.2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

Ponadto, podkreślić należy, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły – zgodnie z art. 87 Konstytucji, stąd też niewłaściwe jest wskazanie w § 3 ust. 1 uchwały, że gospodarowanie nieruchomościami odbywa się *w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące, przepisy prawa miejscowego.*

Zgodnie z § 1 pkt 4 uchwały, który nadał nowe brzmienie § 3 ust. 2 uchwały zmienianej: *Burmistrz gospodarując nieruchomościami dokonuje w szczególności: 1) wyboru prawnej formy zbycia nieruchomości osobom prawnym i fizycznym, 2) oddania nieruchomości jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, 3) oddania nieruchomości lub jej części w dzierżawę, najem lub użyczenie, 4) zawiera umowy cywilno-prawne.*

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych 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 wprowadza wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, stanowiącej że to organ wykonawczy gospodaruje mieniem komunalnym. 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. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r. sygn. akt: II SA 3144/03). Oznacza to, że rada gminy władna jest określać w drodze aktu prawa miejscowego jedynie te zasady gospodarowania mieniem komunalnym, do których odsyła delegacja ustawowa zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Stąd też określenie tych zasad może dotyczyć wyłącznie czynności prawnych wymienionych w tym przepisie. Stanowienie norm prawa miejscowego wykluczone jest zatem

w sytuacji, gdy ustawy szczególne zawierają regulację zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób nieruchomości. Taką ustawą jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Należy również mieć na względzie treść art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego, organy władzy publicznej, do jakich należą organy samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa.

W myśl art. 40 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator, który posiada swobodę decydowania o formie ograniczonego lub nieograniczonego przetargu, realizowanej poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków przetargowych. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia „organizator przetargu”. Jednak należy przyjąć, że organizatorem przetargu jest właściwy organ, w rozumieniu art. 4 ust. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

Organem wykonawczym gminy jest zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta). Stosownie do treści art. 30 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Wśród zadań wójta mieści się między innymi gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy). Również z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Organ stanowiący gminy nie jest więc władny do decydowania o formie przetargu, te kompetencje zastrzeżone są bowiem dla organu wykonawczego gminy (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 732/09, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29.11.2001 r. sygn. akt II SA/Ol 924/11 CBOSA oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11.10.2007 r. sygn. akt II SA/Wr 35/07, Lex nr 398981).

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że niedopuszczalne jest wskazanie, iż Burmistrz dokonuje wyboru prawnej formy zbycia nieruchomości osobom prawnym i fizycznym, oddania nieruchomości jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, oddania nieruchomości lub jej części w dzierżawę, najem lub użyczenie, zawiera umowy cywilno-prawne. Wszystkich tych czynności bowiem organ wykonawczy dokonuje na mocy obowiązujących przepisów prawa, przytoczonych powyżej, a nie na podstawie przepisów uchwały Rady.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Wr 554/07, przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy.

W § 1 pkt 9 uchwały Rada postanowiła, iż: *dotychczasowy „§ 6.” otrzymuje brzmienie: „§ 6. 1. W razie rozłożenia zapłaty ceny sprzedaży nieruchomości lub pierwszej opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym na raty, wysokość pierwszej raty nie może być niższa niż 20% ceny. Raty mogą być spłacane w okresach miesięcznych, kwartalnych lub rocznych, przy czym termin płatności jest ostatni dzień danego okresu.”*

Przeprowadzona analiza powyższych regulacji wykazała, iż unormowania te ograniczają strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków i nie mogą być uznane jako generalne reguły postępowania w zakresie gospodarowania gminnymi nieruchomościami.

W myśl art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność. 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 (art. 70 ust. 2). W kontekście powyższych przepisów należy przyjąć, że kwestia ustalenia warunków ratałnych sprzedaży nieruchomości mieści się w zakresie kompetencji organu wykonawczego, kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy, działający w granicach ustawowych kompetencji. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 458/09, w którym sąd stwierdził że: „takie elementy, jak ewentualne

rozłożenie należności na raty, czas spłaty należności i sposób zabezpieczenia, stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony; przyszłego właściciela i gminę, która zgodnie z art. 11 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami reprezentowana jest przez organ wykonawczy”.

Zgodnie z § 1 pkt 12 uchwały: *Dotychczasowy „§ 9.” otrzymuje brzmienie: „§ 9. 1. Burmistrz kierując się zasadami racjonalnej gospodarki oraz względami ekonomicznymi może przekazać nieruchomości osobom fizycznym i prawnym w dzierżawę, najem lub udostępnić je na podstawie innych tytułów prawnych, w tym użyczenie.”.*

W powyżej przytoczonej regulacji Rada posłużyła się zwrotem: „lub udostępnić je na podstawie innych tytułów prawnych, w tym użyczenie” tworząc tym samym otwarty katalog tychże czynności.

Przedmiotowy przepis ma tym samym charakter otwarty. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji.

Ponadto 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.

Zgodnie z § 1 pkt 12 uchwały, w którym nadała nowe brzmienie § 9 uchwale zmienianej: *2. Burmistrz ogłasza, organizuje i przeprowadza przetarg na dzierżawę lub wynajem na okres powyżej 3 lat, wybierając jego formę oraz określając warunki wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości w ogłoszeniu o przetargu.*

3. Protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy.

4. Jeśli dwa kolejne przetargi nie przyniosą rezultatu, Burmistrz ma prawo do wyłonienia najemcy lub dzierżawcy w drodze rokowań.”

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przetarg ogłasza, organizuje i przeprowadza właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1. Według art. 4 pkt 9 ww. ustawy ilekroć w ustawie mowa jest o właściwym organie – należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

Ponadto kwestie dotyczące przeprowadzania kolejnych przetargów reguluje art. 39 ww. ustawy.

W związku z tym, iż wprowadzono regulacje, których przedmiot jest uregulowany przepisami ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, a wybór formy przetargu, w świetle ww. przepisów należy do kompetencji organu wykonawczego, działania Rady Miejskiej w Toszku, w ramach kwestionowanych postanowień, nie znajdują uzasadnienia.

Ponadto należy podkreślić, iż z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia

ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W § 1 pkt 13 uchwały Rada postanowiła, iż: *Dotychczasowy „§ 11.” otrzymuje brzmienie: „§ 11. 1. Czynsz z tytułu dzierżawy lub najmu w trybie bezprzetargowym ustala się na poziomie stawek dla nieruchomości o podobnym rodzaju użytkowania, lokalizacji i stanie technicznym przyjętych Zarządzeniem Burmistrza. 2. W przypadku ustalenia stawki czynszu dzierżawnego w drodze przetargu, stawka określona w ust. stanowi stawkę wywoławczą. 3. W przypadku, gdy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym albo nie doszedł do skutku z powodu braku oferentów Burmistrz może obniżyć stawkę czynszu dzierżawy lub najmu o 10%, a do rokowań o 20% stawki określonej w ust. 1.”*

Nie można twierdzić, że ustalanie minimalnej stawki czynszu za najem lokali użytkowych, stanowiących własność gminy, można zaliczyć do zasad wynajmowania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym) lub zasad zarządu mieniem gminy (art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Słusznie podnosi się, że rada nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów (w tym najmu) przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje.

W § 1 pkt 15 uchwały Rada postanowiła, iż: *Dotychczasowy „§ 14.” otrzymuje brzmienie: „§ 14. 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. 2. Pierwszeństwo w nabyciu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy przeznaczonych do sprzedaży przysługuje najemcom lub dzierżawcom prowadzącym działalność gospodarczą w tych lokalach.”*

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.

W § 1 pkt 15 uchwały, Rada postanowiła: *Dotychczasowy „§ 14.” otrzymuje brzmienie: 6. Koszty związane z zawarciem umowy sprzedaży, t.j. opłatę notarialną, koszty założenia księgi wieczystej zakupionego lokalu/budynku ponosi nabywca.”*

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż Rada Miejska nie miała podstawy prawnej do regulowania w przedmiotowej uchwale kwestii ponoszenia kosztów związanych ze sprzedażą nieruchomości, a stanowiąc to w ww. przepisie uchwały naruszyła art. 353¹ kc.

Co prawda orzecznictwo w zasadzie dopuszcza umowne kształtowanie kosztów związanych ze zbyciem nieruchomości, jednakże dopiero na etapie zawierania umowy sprzedaży nieruchomości. Jak stwierdził bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: III SA/Lu 250/08: „Trzeba zauważyć, że zbycie nieruchomości następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie jej warunków, w tym odnoszących się do kosztów zawarcia umowy, do

których należy wycena nieruchomości i koszty sporządzenia aktu notarialnego, podlega woli stron tej umowy, zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron i wyrażoną w art. 353¹ kc zasadą swobody umów. Nie można przyjąć, aby ustawa o gospodarce nieruchomościami wyłączała w tym zakresie wskazane wyżej podstawowe zasady obrotu cywilnoprawnego. Zasadne jest natomiast twierdzenie Wojewody, iż uchwała narusza właśnie art. 353¹ kc. Ponieważ zaskarżona uchwała ma, jak wyżej wskazano, charakter aktu prawa miejscowego, nie może w sposób powszechnie wiążący w stosunku do wszystkich potencjalnych adresatów normy prawnej wyłączać podstawowej w obrocie cywilnoprawnym zasady swobody umów. Obciążenie nabywcy lokalu kosztami wyceny i kosztami aktu notarialnego jest dopuszczalne tylko jako element indywidualnej umowy, ukształtowany w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego.”

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą ex tunc, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie organ nadzoru pragnie zauważyć, iż przepisy załącznika Zasady Techniki Prawodawczej do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”, nie stanowią podstawy do podejmowania uchwał. Zatem rozporządzenie nie powinno zostać wymienione w podstawie prawnej uchwały. Ponadto w podstawie prawnej powinny zostać wymienione wszystkie przepisy, w oparciu o które została wydana przedmiotowa uchwała, a jednocześnie tożsame z przepisami uchwały zmienianej. W przedmiotowej uchwale wskazano jedynie na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz ZTP. Powyższe stanowi naruszenie reguły redakcyjnej wynikającej z § 139 w związku z § 143 ZTP, która wymaga, aby tekst uchwały rozpoczynał się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała jest wydawana.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności 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 – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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