



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2025 r.

Poz. 2363

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.198.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/74/2025 Rady Gminy Chybie z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „ustawa” 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2025 r. Rada Gminy Chybie przyjęła uchwałę Nr XI/74/2025 w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 40 ust. 1, 2 pkt 3 oraz art. 41 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lutego 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:

2. Do wyłącznej właściwości rady gminy należą:

9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

a) 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.

Organ nadzoru podkreśla również, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania

i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, w pierwszej kolejności należy wskazać na istotne rozbieżności pomiędzy tytułem uchwały, zakresem przedmiotowym ujętym w jej przepisach oraz treścią dołączonego do niej uzasadnienia. I tak, z tytułu uchwały wynika, że zamiarem Rady było uregulowanie *zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata*, tymczasem w treści przepisów uchwały w ogóle nie odniesiono się do wynajmowania i wydzierżawiania nieruchomości, a z kolei ujęto w nich kwestie dotyczące nabywania, zbywania i obciążania wszelkich nieruchomości gminnych, nie tylko nieruchomości gruntowych. Oprócz ww. niespójności nieokreślenie zasad wynajmowania i wydzierżawiania nieruchomości równoznaczne jest z niewypełnieniem delegacji ustawowej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, co przesądza o konieczności zakwestionowania legalności całej uchwały. Wreszcie, z uzasadnienia do uchwały wynika, że powodem jej podjęcia była potrzeba ustalenia jednoznacznych zasad nabywania przez gminę Chybie nieruchomości z przeznaczeniem pod drogi. Tymczasem, kwestii tej dotyczą wyłącznie przepisy § 4 uchwały, a przepisy § 1-3 dotyczą obrotu nieruchomościami związanego z realizacją wszelkich celów publicznych i zadań własnych gminy, nie tylko tych związanych z drogami publicznymi.

W ocenie organu nadzoru, należy uznać, że ww. uchybienia stanowią naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy. Regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Z opisanych powyżej względów uchwała wymogów tych nie spełnia.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na przepis § 4 ust. 4 uchwały stanowiący, że: *W szczególnych przypadkach, uzasadnionych potrzebami Gminy bądź istniejącym zagospodarowaniem terenu, Gmina Chybie może nabyć nieruchomości niespełniające warunków określonych w ust. 3 pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii właściwej merytorycznie Komisji Rady Gminy Chybie*. Rada Gminy posługując się sformułowaniem: „w szczególnych przypadkach”, przekazała Wójtowi uprawnienie do niestosowania ustalonych przez nią zasad nabywania nieruchomości pod drogi, i to w sytuacjach opisanych z wykorzystaniem określenia nieostrego. Z treści uchwały nie można wywieść znaczenia sformułowania „szczególny przypadek”. Wobec powyższego może być ono swobodnie interpretowane przez organ wykonujący uchwałę. Taka konstrukcja przepisu uchwały również narusza zasadę poprawnej legislacji.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w zakresie ustalenia zasad nabywania, zbywania i zamiany nieruchomości.

Rada Gminy w § 1 i § 2 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. W zakresie nabywania nieruchomości, z zastrzeżeniem § 4, Wójt Gminy jest upoważniony, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej merytorycznie Komisji Rady Gminy, do:

- 1. Nabywania nieruchomości niezbędnych do realizacji celów publicznych lub zadań własnych Gminy, o wartości nie przekraczającej 40 000 zł brutto, z zastrzeżeniem ust. 2.*
- 2. Przyjmowania darowizny od osób fizycznych i prawnych bez względu na jej wartość.*
- 3. Postanowienia ust. 1 i 2 nie dotyczą wykonywania przez Wójta Gminy prawa pierwokupu.*

§ 2. W zakresie zbywania oraz zamiany nieruchomości Wójt Gminy jest upoważniony, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej merytorycznie Komisji Rady Gminy do:

- 1. Zbywania nieruchomości, jeżeli nie jest ona niezbędna do realizacji celów publicznych lub zadań własnych Gminy, o wartości nie przekraczającej 30 000 zł brutto.*

2. Dokonywania zamiany nieruchomości, gdy różnica w ich wartości nie powoduje obowiązku dokonania przez Gminę Chybie dopłaty w wysokości przekraczającej 10 000 zł brutto.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że Rada ograniczyła się do ustalenia ogólnych zasad nabywania do gminnego zasobu nieruchomości o wartości nieprzekraczającej 40 000 zł brutto (wartość ta nie dotyczy przyjmowania darowizn i wykonywania prawa pierwokupu), zbywania nieruchomości o wartości nieprzekraczającej 30 000 zł brutto oraz dokonywania zamiany nieruchomości z dopłatą nieprzekraczającą 10 000 zł brutto. Jest to równoznaczne z nieokreśleniem zasad dokonywania ww. czynności w stosunku do nieruchomości, których wartość przekracza ustalone przez Radę kwoty, co stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. Należy bowiem podkreślić, że z konstrukcji ww. przepisu ustawy wynika, że Rada uprawniona jest do wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami w indywidualnych sprawach, gdy nie podejmie uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym. Jeżeli jednak taka uchwała zostanie podjęta, to gospodarowanie to musi odbywać się w zgodzie z jej przepisami.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 ust. 2 i 3 uchwały została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy. W ww. przepisach uchwały postanowiono, że:

2. Z tytułu obciążania nieruchomości gminnych ograniczonymi prawami rzeczowymi pobiera się wynagrodzenie, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Nie pobiera się wynagrodzenia w przypadku ustanowienia służebności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

W tym miejscu przywołać należy art. 14 ust. 2 i ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią, że:

2. Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.

5. Zawarcie umów w sprawach, o których mowa w ust. 1-4, wymaga uprzedniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyłączeniem czynności prawnych, dokonywanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa albo zgody odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Z tych przepisów ustawy jednoznacznie wynika obowiązek ustalenia odpłatności z tytułu obciążania nieruchomości gminnych ograniczonymi prawami rzeczowymi, z wyjątkiem sytuacji, gdy obciążenia tego dokonuje się na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W relacjach z tymi podmiotami wójt może (ale nie musi) odstąpić od ustalenia takiej odpłatności – za zgodą rady gminy. Przy czym zgoda wyrażana na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy powinna mieć charakter indywidualny, dotyczący konkretnej nieruchomości. Tym samym wykluczone jest regulowanie tej kwestii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy, która stanowi akt prawa miejscowego. Ponadto, należy zauważyć, że ograniczonym prawem rzeczowym jest nie tylko służebność, jak to Rada wskazała w § 3 ust. 3 uchwały, ale także użytkowanie czy hipoteka.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Chybie przedmiotową uchwałą naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/74/2025 Rady Gminy Chybie z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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