



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 11 sierpnia 2025 r.

PNIK-I.4131.530.2025

Rada Miejska w Ozorkowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/163/25 Rady Miejskiej w Ozorkowie z dnia 15 lipca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze przetargu nieograniczonego nieruchomości będącej własnością Gminy Miasto Ozorków, w części dotyczącej:

- § 1 uchwały w zakresie wyrazu: "nieograniczonego";
- § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu: "nieodpłatnej";
- § 2 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ozorkowie podjęła w dniu 15 lipca 2025 r. uchwałę Nr XVIII/163/25 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze przetargu nieograniczonego nieruchomości będącej własnością Gminy Miasto Ozorków, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 17 lipca 2025 r.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Ozorkowie zawiadomienia z dnia 23 lipca 2025 r. znak: PNIK-I.4131.530.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem z 25 lipca 2025 r., znak: BRM.0711.38.2025 Przewodniczący Rady Miejskiej w Ozorkowie poinformował, że na najbliższym posiedzeniu rady miejskiej zostanie przedłożony projekt zmiany ww. uchwały. Posiedzenie Rady Miejskiej w Ozorkowie zostało zaplanowane na dzień 25 września 2025 r.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem postanowień przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 18 ust. 1 i 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym zwanej dalej u. s. g. oraz art. 13 ust. 1 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) zwanej dalej u. g. n. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 1 u. s. g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u. s. g. stanowi, że 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. Do czasu określenia zasad wójt, (burmistrz, prezydent miasta) może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano także art. 13 ust. 1 u. g. n., zgodnie z którym z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Ponadto należy zauważyć, że art. 37 ust. 1 u. g. n. stanowi, że z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Zatem rada uprawniona jest jedynie do określania zasad gospodarowania mieniem gminnym, a do czasu ich określenia posiada jedynie dodatkowe uprawnienie polegające na udzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zgody na dokonanie czynności w zakresie tego gospodarowania. Ponadto organ uchwałodawczy nie posiada uprawnienia do określenia formy przetargu, po przeprowadzeniu którego nieruchomość ma być zbyta, bowiem zgodnie z art. 40 ust. 3 u. g. n. o zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator. Przyjąć należy, że w odniesieniu do nieruchomości stanowiących

własność gminy jest nim organ wykonawczy gminy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 740/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 405/07).

Zgodnie z art. 30 u. s. g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 u. s. g.). Podobne unormowanie zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do regulacji zawartej w art. 25 ust. 1 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Zatem Rada Miejska w Ozorkowie, ustalając w § 1 uchwały tryb sprzedaży nieruchomości zabudowanej będącej własnością Gminy Miasto Ozorków w drodze przetargu nieograniczonego, w ocenie organu nadzoru w sposób istotny naruszyła art. 30 u. s. g. w zw. z art. 40 ust. 3 u. g. n.

Natomiast w § 2 ust. 1 uchwały, rada wyraziła zgodę na ustanowienie nieodpłatnej służebności przesyłu. W ocenie organu nadzoru w zakresie wyrazu "nieodpłatnej" rada przekroczyła upoważnienie ustawowe. Instytucja służebności przesyłu została określona w art. 305¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), zwanej dalej k.c. Przepis ten stanowi, że nieruchomość może być obciążona na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). Następnie wskazać należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami określa m. in. zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 14 ust. 2 zd. drugie tej ustawy stanowi, że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. W ocenie organu nadzoru przepis art. 14 ust. 2 zd. drugie u. g. n. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i stanowi wyjątek od zasady odpłatności oznaczonych czynności. Z przepisu tego wynika, że tylko między wskazanymi w tym przepisie podmiotami dozwolone jest ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych nieodpłatnie. Powyższe stanowisko ugruntowane jest w orzecznictwie (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 758/17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 757/17; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 904/20). Organ nadzoru wskazuje, że rada nie wskazała w treści uchwały, ani w piśmie z dnia 25 lipca 2025 r., znak: BRM.0711.38.2025 kręgu podmiotów na rzecz, których można dokonać nieodpłatnego obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi. W ocenie organu nadzoru także regulacja § 2 ust. 1 zd. drugie uchwały, w którym rada postanowiła, że "Służebność przesyłu ustanawia się na rzecz każdorazowego właściciela sieci ciepłowniczej, sieci kanalizacji sanitarnej, sieci wodociągowej" nie określa kręgu podmiotów, na rzecz których ustanowienie służebności gruntowej może nastąpić nieodpłatnie.

Z kolei w § 2 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że "Służebność będzie polegała na prawie nieograniczonego korzystania z nieruchomości obciążonej, na której znajdują się sieci w tym urządzenia powiązane i przyłącza, w szczególności na prawie do utrzymywania na niej swoich

urządzeń, dystrybucji/przesyłu za ich pośrednictwem ciepła, wody, ścieków oraz wykonywania na ww. infrastrukturze wszelkich prac związanych z jej budową i usunięciem, eksploatacją, modernizacją, remontem, kontrolą, konserwacją, przeglądem, odbudowa w przypadku zniszczenia oraz usuwaniem powstałych awarii lub innych czynności niezbędnych do ich prawidłowego funkcjonowania oraz prawa rozbudowy, w tym przyłączania nowych odbiorców." W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje przekraczają delegację ustawową ze wskazanego już wyżej art. 18 ust. 2 lit. a u.s.g. i wkraczają w kompetencje burmistrza jako organu wykonawczego, kształtującego w imieniu gminy treść umowy ustanowienia służebności przesyłu. Ponadto regulacja § 2 ust. 2 uchwały narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ k.c., zgodnie z którą niedopuszczalnym jest, aby strony przyszłej umowy nie miały wpływu na jej treść z uwagi na to, iż jej postanowienia reguluje narzucająca jednostronne rozwiązania dla strony umowy uchwała rady gminy. Zawarcie umowy obciążenia nieruchomości służebnością należy do organu wykonawczego gminy. Umowa jest dwustronną czynnością prawną równorzędnych podmiotów, regulowaną przepisami prawa cywilnego. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że należy mieć również na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że podjęta przez radę gminy uchwała musi pozostawać w zgodzie z obowiązującymi w tej materii przepisami prawa, a w szczególności opierać się na stosownym upoważnieniu ustawowym do podjęcia takiego rodzaju uchwały.

Wykazane wyżej uchybienia polegające na dokonaniu regulacji z naruszeniem kompetencji przypisanych ustawowo burmistrzowi, stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 i art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując, § 1 uchwały w zakresie wyrazu: „nieograniczonego”, § 2 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu: „nieodpłatnej” oraz § 2 ust. 2 uchwały w sposób istotny naruszają prawo tj.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 i art. 14 ust. 2 zd. drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Ozorkowa