



Znak: P-1.4131.101.2025.KN
Szczecin, 07 kwietnia 2025 r.

Burmistrz Lipian

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 10 zarządzenia Nr 26/2025 Burmistrza Lipian z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie *ustalenia zasad udostępniania nieruchomości Gminy Lipiany, nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego Gminy Lipiany, a także udziału w nieruchomościach gruntowych, których Gmina Lipiany jest współwłaścicielem, na potrzeby infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu w celu budowy, przebudowy, naprawy, modernizacji, konserwacji, eksploatacji inwestycji wraz urządzeniami towarzyszącymi oraz stawek opłat w związku z umieszczeniem lub wymianą urządzeń infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi.*

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2025 r. Burmistrz Lipian wydał zarządzenie Nr 26/2025 w sprawie *ustalenia zasad udostępniania nieruchomości Gminy Lipiany, nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego Gminy Lipiany, a także udziału w nieruchomościach gruntowych, których Gmina Lipiany jest współwłaścicielem, na potrzeby infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu w celu budowy, przebudowy, naprawy, modernizacji, konserwacji, eksploatacji inwestycji wraz urządzeniami towarzyszącymi oraz stawek opłat w związku z umieszczeniem lub wymianą urządzeń infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 17 marca 2025 r.

Analiza treści zarządzenia Nr 26/2025 wykazała istotne naruszenie prawa w części określającej jego wejście w życie, poprzez nieuprawnioną regulację § 10 w brzmieniu *zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.*

Jako podstawę prawną zarządzenia Nr 26/2025 Burmistrz Lipian wskazał art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce

nieruchomościami¹. Zgodnie z tymi przepisami *do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym* (art. 30 ust. 2 pkt 3), *gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta* (art. 25 ust. 1), *gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej* (art. 25 ust. 2).

Mocą przedmiotowego zarządzenia, które Burmistrz Lipian uznał za akt prawa miejscowego, ustalono zasady udostępniania nieruchomości lub udziału w nieruchomościach Gminy Lipiany (bądź będących przedmiotem użytkowania wieczystego tej jednostki), na potrzeby wykonywanych przez inwestorów prac² oraz określono stawki opłat w związku z umieszczeniem lub wymianą urządzeń infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi na tych nieruchomościach.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ *źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*, przy czym ww. akty są wydawane przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, (art. 94 Konstytucji RP). Akt prawa miejscowego, charakteryzuje się tym, że zawiera normy prawa o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zatem wskazuje adresatów poprzez zdefiniowanie cech - bez wymieniania ich z nazwy oraz stanowi nakazy, zakazy lub uprawnienia w powtarzalnych, (a nie konkretnych), okolicznościach⁴. W orzecznictwie sądów administracyjnych⁵ jednolicie przyjmuje się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, w którym zawarto co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jednocześnie konsekwencją uznania konkretnego aktu za akt prawa miejscowego jest obowiązek jego opublikowania w dzienniku urzędowym dla danego województwa (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶).

Odnosząc powyższe do analizowanego aktu prawnego wskazać trzeba, że zarządzenie Nr 26/2025 nie może być zakwalifikowane jako akt prawa miejscowego, lecz jako akt kierownictwa wewnętrznego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, iż czynności organów gminy dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, a odnoszące się do umów cywilnoprawnych, pozostają wyłącznie w

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

² Wykorzystania infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu w celu budowy, przebudowy, naprawy, modernizacji, konserwacji, eksploatacji inwestycji wraz urządzeniami towarzyszącymi.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Por. Wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2010 r. sygn. II SA/Kr 1453/10, LEX nr 736274, Wyrok Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2011 r. sygn. II SA/Kr 1686/11, LEX nr 1134830.

⁵ Por. wyrok: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

sferze uprawnień właścicielskich gminy⁷. Organ nadzoru w pełni podziela zaprezentowane w tym względzie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸, zgodnie z którym w świetle treści art. 165 ust. 1 Konstytucji RP - jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Zgodnie zaś z ustawą o gospodarce nieruchomościami, w sprawach gospodarowania nieruchomościami jednostki samorządu terytorialnego reprezentują ich organy wykonawcze - w przypadku gminy miejskiej jest to prezydent miasta, który nadto gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 u.g.n.). Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy (art. 24 ust. 1 u.g.n.). Gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu - w świetle art. 23 ust. 1 u.g.n. - polega w szczególności na ich wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczaniu, a jeżeli dotyczy to dłuższych okresów to przepis ten wymaga nadto zgody wojewody (pkt 7a). Powyższe umowy uregulowane są w Kodeksie cywilnym i należy do nich odnosić normy prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie wiążą organu normami prawa administracyjnego (jak np. sposób zawierania tychże umów w formie przetargu lub wymagana zgoda wojewody na ich zawarcie). Tak więc organ, gospodarując gminnym zasobem nieruchomości, zobowiązany jest np. do działania w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.). Natomiast samo zawarcie umowy oraz jej warunki następują według woli organu, który w tym zakresie nie jest związany ani przepisami o charakterze administracyjnoprawnym, ani aktami administracyjnymi.

Zatem, czynności organu wykonawczego gminy dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym, nie kwalifikują się do aktów z zakresu administracji publicznej, gdyż pozostają wyłącznie w sferze właścicielskiej gminy. Treść zarządzenia Nr 26/2025 koncentruje się na wyznaczeniu jednolitych zasad dotyczących procedury udostępniania nieruchomości oraz określa wytyczne, którymi kierować się będzie Zastępca Burmistrza Lipian – zobligowany na mocy § 7 zarządzenia go jego wykonywania.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99 stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań.

Uzasadnienia dla publikacji w promulgatorze zarządzenia Nr 26/2025 nie stanowi także okoliczność, że w akcie tym określono stawki opłat związane z udostępnieniem nieruchomości. Z przedmiotowego zarządzenia nie wynika obowiązek dla podmiotu do poniesienia opłaty w danej wysokości, gdyż źródłem takiego obowiązku będzie dopiero zawarta umowa pomiędzy inwestorem a Gminą Lipiany, która jako właściciel (współwłaściciel) nieruchomości może kształtować swoje stosunki umowne w sposób, który jest dla niej korzystny w ramach swobody umów⁹.

⁷ Por. Postanowienia NSA: z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 2789/17; z dnia 26 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 1000/17).

⁸ Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2025 r., sygn. akt I OSK 2316/24.

⁹ Por. Postanowienia NSA z dni: 9 stycznia 2025 r., sygn. akt I OSK 2316/24, 9 maja 2025 r., sygn. akt 9 maja 2024 r., sygn. akt I OSK 646/24.

Reasumując, brak jest zatem podstaw do uzależnienia wejścia w życie zarządzenia Nr 26/2025 od jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 10 zarządzenia Nr 26/2025 Burmistrza Lipian z dnia 27 lutego 2025 r. *w sprawie ustalenia zasad udostępniania nieruchomości Gminy Lipiany, nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego Gminy Lipiany, a także udziału w nieruchomościach gruntowych, których Gmina Lipiany jest współwłaścicielem, na potrzeby infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu w celu budowy, przebudowy, naprawy, modernizacji, konserwacji, eksploatacji inwestycji wraz urządzeniami towarzyszącymi oraz stawek opłat w związku z umieszczeniem lub wymianą urządzeń infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński