



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.140.2022

Katowice, dnia 4 lutego 2022 r.

Rada Gminy Lelów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/276/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania, w całości, jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lelów podjęła uchwałę Nr XLI/276/2021 w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2022 r.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lelów wyraziła zgodę na przyznanie nieruchomości zamiennej z zasobu Gminy Lelów w ramach odszkodowania za nieruchomość nabytą z mocy prawa przez Gminę Lelów na podstawie ostatecznej decyzji Wójta Gminy Lelów zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości (§ 1 uchwały). Z uzasadnienia do uchwały wynika, iż nieruchomość ta została wydzielona pod drogę publiczną, a zatem zastosowanie znalazł art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jako podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały Rada wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i art. 131 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem – została podjęta bez podstawy prawnej.

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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 trwałe 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.

Należy zauważyć, że generalnie gospodarowanie mieniem gminnym, w tym gminnym zasobem nieruchomości, ustawodawca powierzył organowi wykonawczemu gminy. Przepis art. 31 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, iż *Wójt, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz*. Z kolei przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy przewiduje, że do zadań organu wykonawczego gminy należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Również art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wójta jako organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami, zgodnie z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polega na wykonywaniu czynności polegających na zbywaniu oraz nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Odstępstwo od powyższej zasady stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących wyłącznie 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. Wynikający z dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy katalog uprawnień rady gminy jest ścisły i wyczerpujący. Ograniczony właściwie do kształtowania ogólnych zasad gospodarowania nieruchomościami, bądź mocowania działań organu wykonawczego w tym gospodarowaniu, w zakresie wyliczonych czynności prawnych, a mianowicie do: zbywania, nabywania, obciążania, wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz do kolejnych umów dzierżawy czy najmu zawieranych na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli ich przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym wyraża zgodę na określone działanie wójta – to jest na dokonanie przez niego czynności prawnych tym przepisem wskazanych. Katalog tych czynności jest wyczerpujący, ściśle przez ustawodawcę określony i nie obejmuje on swym zakresem zgody rady na przyznanie nieruchomości zamiennej z zasobu nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne – stosownie do art. 131 ust. 1 i 2 w zw. z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami *działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.*

W myśl art. 98 ust. 3 powołanej ustawy: *za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.* Stosownie do art. 4 pkt 9 wskazanej ustawy przez właściwy organ należy rozumieć organ wykonawczy gminy.

Skutkiem ostatecznej decyzji o podziale nieruchomości wydanej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, bądź prawomocnego orzeczenia sądu o podziale nieruchomości, jest przejście własności działki wydzielonej pod drogę publiczną (lub na poszerzenie istniejącej drogi publicznej) na odpowiedni podmiot publicznoprawny z mocy prawa bądź wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego oraz powstanie po stronie tego podmiotu obowiązku zapłaty odszkodowania za nabyty w ten sposób grunt, zaś po stronie byłego właściciela lub byłego użytkownika wieczystego - prawa do odszkodowania. Zasady ustalania tego odszkodowania określają przepisy art. 128-135 ustawy.

Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy *w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki.*

W ocenie organu nadzoru powołane wyżej przepisy nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania za nieruchomość, która w wyniku dokonanego podziału wydzielona została pod drogę publiczną i z mocy prawa przeszła na własność gminy. Przyznanie nieruchomości zamiennej – na mocy przepisu szczególnego, jakim jest art. 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Organ wykonawczy na mocy ww. przepisów prawa działa samodzielnie.

Zatem brak jest podstaw prawnych do udzielania przez Radę Gminy Lelów zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej z zasobu Gminy Lelów w ramach odszkodowania za nieruchomość nabytą z mocy prawa przez Gminę Lelów na podstawie ostatecznej decyzji Wójta Gminy Lelów zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, niniejsza uchwała narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z 131 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie 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. W utrwalonym orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że

jest to taki rodzaj naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1992 r. sygn. akt II SA/Wr 96/92, OSP z. 7-8 z 1993 r. poz. 148).

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 XLI/276/2021 Rady Gminy Lelów z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przyznanie nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania - w całości, 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, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego