



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 17 kwietnia 2025 r.

PN.III.4131.1.31.2025

**Pan
Grzegorz Tokarczyk
Przewodniczący
Rady Gminy Lubsza
ul. Brzeska 16
49-313 Lubsza**

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 § 2 uchwały nr XI/108/2025 Rady Gminy Lubsza z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie udzielenia zgody na zamianę nieruchomości bez obowiązku dokonywania dopłat – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Lubsza podjęła uchwałę nr XI/108/2025 w sprawie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości bez obowiązku dokonywania dopłat.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubsza wyraziła zgodę na zamianę nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka 391/4 o powierzchni 0,1190 ha objęta księgą wieczystą OP1B/00020810/9 obręb Mąkoszyce

stanowiącej własność gminy Lubsza na nieruchomość oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 55/2 o powierzchni 0,4020 ha objęta księgą wieczystą OP1B/00005597/8 obręb Mąkoszyce stanowiącej własność Parafii Rzymskokatolickiej pw. Świętych Apostołów Piotra i Pawła w Mąkoszycach. W § 2 uchwały Rada Gminy Lubsza postanowiła, że zamiana nastąpi bez obowiązku dokonywania wzajemnych dopłat wynikających z różnicy zamienianych nieruchomości.

Zastępca Wójta w piśmie z dnia 14 kwietnia 2025 r. (nr pisma RG.007.2.2025) poinformował, że wartość działki nr 55/2 stanowiącej własność parafii wg operatu szacunkowego wynosi 162 810,00 zł, a wartość działki nr 391/4 stanowiącej własność gminy wg operatu szacunkowego wynosi 40 340,00 zł.

Po ustaleniu stanu faktycznego i dokonaniu analizy prawnej przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała w § 2 istotnie narusza prawo, tj. art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), zgodnie z którym nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. W przytoczonym przepisie ustawodawca jednoznacznie przesądził, że zamiana nieruchomości może odbywać się wyłącznie za dopłatą, jeżeli występuje różnica wartości zamienianych nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt II SA/OI 86/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 139/16). Dopłata stosowana jest zarówno wtedy, gdy jest należna Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, jak i wtedy, gdy należna jest osobie fizycznej lub prawnej będącej stroną umowy ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Zauważyć również należy, że ustawa – poza art. 14 ust. 3 i 4 – nie wprowadza innych rozwiązań dopuszczających możliwość zawarcia umowy zamiany bez dopłaty. Wartość zamienianych nieruchomości powinna zostać określona przez rzeczoznawców majątkowych – zgodnie z art. 7 ustawy, a różnica wartości

zamienianych nieruchomości określonych przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi podstawę ustalenia dopłaty, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy. Nie jest zatem możliwa zamiana, w której wyniku któraś ze stron poniosłaby stratę albo osiągnęłaby korzyść (zamiana ma być wraz z dopłatą ekwiwalentna).

W ocenie organu nadzoru dla dokonania zamiany nieruchomości nie ma znaczenia, czy osoby zainteresowane zamianą wyrażają zgodę na odstąpienie od dokonywania dopłaty, skoro przepisy przywoływanej ustawy nie przewidują możliwości zamiany nieruchomości o różnej wartości bez dokonania stosownych dopłat. W każdym z wypadków, kiedy wartość praw podlegających zamianie nie jest identyczna, niezbędna jest dopłata równa różnicy wartości zamienianych praw. Tym samym nie jest dopuszczalna zamiana, w wyniku której jednostka samorządu terytorialnego poniosłaby stratę w swoim majątku, względnie odniosłaby korzyść. Ma to służyć ochronie nieruchomości państwowych i samorządowych przed nieekwiwalentnymi transakcjami. Naruszeniem przywołanego przepisu będzie również rezygnacja z obligatoryjnej dopłaty lub określenie jej bez prawidłowego uwzględnienia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie ustalania wartości nieruchomości.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Lubsza nr XI/108/2025 z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie udzielenia zgody na zamianę nieruchomości została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w zakresie § 2, w którym odstąpiono od dopłaty związanej z różną wartością nieruchomości będących przedmiotem zamiany. Wykonanie takiej uchwały może doprowadzić do nieekwiwalentnej transakcji, w wyniku której Gmina Lubsza odniosłaby nieuzasadnioną korzyść majątkową kosztem parafii. Zgoda parafii na rezygnację z dopłaty wynikającą z różnicy wartości nieruchomości nie uzasadnia zamiany nieruchomości bez dokonywania dopłat.

W podobnej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 12 marca 2019 r. (sygn. akt II SA/Op 1/19), argumentując, że „prawidłowe wykonanie upoważnienia do dokonania zamiany nieruchomości na podstawie art. 15

ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymaga uwzględnienia dopłaty wyrównawczej. Wskazany przepis ma charakter bezwzględny, a zmiana określonych w nim zasad nie mieści się w kompetencjach organów gminy. Z tego względu ustalenie (...) sposobu zamiany nieruchomości bez dopłaty różnicy wartości zamienianych nieruchomości uznać należało za sprzeczne z art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i pozbawione upoważnienia ustawowego. Bez znaczenia dla tej oceny pozostaje przy tym fakt, że właściciele nieruchomości zamiennej, której wartość jest wyższa niż wartość nieruchomości gminnej, wyrazili zgodę na zamianę bez dopłaty. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości zrzeczenia się takiego uprawnienia”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Lubsza w § 2 niniejszej uchwały istotnie naruszyła przepis art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak wynika ze wskazanego przepisu o dopłacie i jej wysokości nie decyduje rada gminy w drodze uchwały. Rada podejmując uchwałę w sprawie zamiany nieruchomości nie może przyjmować regulacji sprzecznych z norm ustawową.

W oparciu o powyższe argumenty organ nadzoru wskazuje również, iż tytuł uchwały nr XI/108/2025 pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
radca prawny
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Alicja Radomska, Zastępca kierownika, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462.