



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 15 kwietnia 2025 r.

PN.III.4131.1.28.2025

**Pan
Mariusz Konopa
Przewodniczący Rady Gminy
Dąbrowa
ul. Księdza Sztonyka 56
49-120 Dąbrowa**

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 XIV/106/25 Rady Gminy Dąbrowa z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obciążenia nieruchomości położonej w Naroku ograniczonym prawem rzeczowym – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Dąbrowa, powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940) w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; zm.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1222, poz. 1717 i poz. 1881) podjęła uchwałę nr XIV/106/25 w sprawie wyrażenia zgody na zrzeczenie się obciążenia nieruchomości położonej w Naroku ograniczonym prawem rzeczowym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru niniejsza uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego i praworządności wynikających z art. 2 i 7 Konstytucji RP, poprzez podjęcie uchwały bez podstawy prawnej.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają podstaw do wyrażenia zgody przez radę gminy na zrzeczenia się przysługującego gminie obciążenia ograniczonym prawem rzeczowym nieruchomości, będącej własnością osób prywatnych.

Takiej delegacji nie zawiera z pewnością art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazany w podstawie prawnej uchwały, zgodnie z którym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy, pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Art. 18 ust. 1 nie może być samodzielną podstawą do wydawania aktów o charakterze normatywnym. Takie akty muszą znaleźć umocowanie w przepisach prawa materialnego. Przepis art. 18 ust. 1 upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych np. o charakterze programowym, intencyjnym, ale pozostających w granicach zadań gminy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r. sygn. akt IV SA/GI 487/08).

Natomiast przywołany jako podstawa prawna kolejny przepis art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że 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. Przy czym należy zauważyć, że przepis ten dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

W nawiązaniu do powyższego, w ocenie organu nadzoru wskazane w podstawie prawnej przepisy art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą stanowić jedynej podstawy, w oparciu o którą rada gminy może podejmować uchwały i wprowadzać normy prawne o dowolnej treści, wykraczającej poza ściśle określoną w przepisach prawa kompetencję tego organu, byle mieściła się ona w ogólnym zakresie działania gminy. Uchwała rady gminy musi zatem być oparta o szczegółową podstawę, wymienioną w innym przepisie rangi ustawowej. Unormowania zawierające ogólną normę kompetencyjną (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) nie mogą stanowić umocowania do podjęcia jakiegokolwiek uchwały bez istnienia dodatkowego przepisu szczególnego. Za taki nie można również uznać art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który jest ogólnym przepisem uprawniającym do obrotu nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego. Nie stanowi jednak samoistnej podstawy prawnej do wydania aktów prawotwórczych. Takie

kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających radę gminę do podejmowania określonych działań realizujących zadania gminy.

Należy natomiast wskazać na art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, który w sposób jednoznaczny powierza gospodarowanie mieniem komunalnym organowi wykonawczemu gminy. Pod pojęciem mienia komunalnego, w myśl art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Do praw majątkowych zalicza się prawa rzeczowe, które składają z prawa własności, użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych (zob. P. Drebnkowski, P.J. Suwaj (red.), „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, Warszawa 2023).

Rada Gminy Dąbrowa podejmując kwestionowaną uchwałę w sposób istotny naruszyła przywołany przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wkraczając w zakres uprawnień przysługujących Wójtowi.

Warto zauważyć, iż gospodarowanie mieniem komunalnym obejmuje szereg czynności mieszczących się w ramach zwykłego zarządu. Jak wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Bk 632/07, Lex 460545) gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszelkich koniecznych decyzji gospodarczych w sprawach mienia gminy, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy.

Natomiast rada gminy na mocy ogólnych uprawnień stanowienia w sprawach gminy podejmuje uchwały zawierające wytyczne w sprawach majątkowych gminy, ale tylko w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu (art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym). Zawarty w tym przepisie katalog spraw należy uznać za katalog zamknięty, którego nie można interpretować rozszerzająco.

W oparciu o powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Dąbrowa w przedmiotowej sprawie nie posiadała kompetencji do działania, a podejmując niniejszą uchwałę wkroczyła w zakres uprawnień Wójta. Konstytucyjny podział na organ stanowiący i wykonawczy gminy, uszczegółowiony w przepisach ustawy samorządowej, zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy. Przypisane ustawowo danemu organowi uprawnienia nie mogą być wykonywane przez inny organ gminy. Zastrzeżone do właściwości wójta kompetencje nie mogą być więc realizowane przez radę i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – ośrodek zamiejscowy we Wrocławiu: z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt II SA/Wr 496/96, OwSS 2000/3/78; z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OSS 1998/3/79).

W przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy dopuścił się istotnego naruszenia prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zalicza się bowiem naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, takich jak naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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