



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 marca 2025 r.

Poz. 2479

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.42.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 marca 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XII/77/2025 Rady Gminy Kawęczyn z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Kawęczyn w latach 2025-2027 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2025 r. Rady Gminy Kawęczyn podjęła uchwałę nr XII/77/2025 w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Kawęczyn w latach 2025-2027 (zwaną dalej „uchwałą”).

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust.1, art. 40 ust. 2, pkt.3 i art. 42 ustawy z dnia 9 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U.2024, 1465 ze zm.) oraz art. 24 i art. 5 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2024.1145 z poz. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 9 lutego 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i równocześnie stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencję organu wykonawczego.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm., zwanej dalej „u.g.n.”): „Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta”. W myśl art. 25 ust. 2 u.g.n.: „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”. Szczegółowe wymogi dotyczące treści planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości wynikają z art. 25 ust. 2a u.g.n.

Zdaniem organu nadzoru, z powyższych przepisów wynika, że organem posiadającym kompetencje do sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości jest organ wykonawczy danej gminy. Co za tym idzie, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Kawęczyn naruszyła w sposób istotny art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n., które nie zawierają delegacji do wydania takiego aktu przez organ stanowiący gminy.

Podjęcie przedmiotowej uchwały stanowi równocześnie niedopuszczalną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm., zwanej dalej „ustawą”), jednym z zadań wójta jest gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gminy i innych gminnych osób prawnych. Kompetencje wójta w zakresie gospodarowania tym mieniem obejmują mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia.

Natomiast kompetencje rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w ustawie poprzez zawężenie do spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, przy czym w odniesieniu do nieruchomości – do spraw 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; 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” (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy).

Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencję rady gminy w tych konkretnych obszarach odnoszących się do nieruchomości, to jakiejkolwiek odstępstwa od tych reguł muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału organów jednostek samorządu terytorialnego. Niedopuszczalne jest, aby dany organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący gminy nie może więc podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych dla sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 78, poz. 483, ze zm.).

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalności, działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej - wszelkie działania władzy publicznej winny opierać się na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (por. wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r., IV SA/Gl 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kawęczyn, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę - formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141), w którym wskazano, że: „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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza prawo w stopniu istotnym ze względu na jej podjęcie bez podstawy prawnej oraz z równoczesnym naruszeniem ustawowych kompetencji organu wykonawczego – czego skutkiem jest konieczność stwierdzenia jej nieważności.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kawęczyn

Wójt Gminy Kawęczyn