



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.5.2023.MW2

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05-505 Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Prażmów Nr XLVIII.564.2022 z dnia 19 grudnia 2022 r. *w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 19 grudnia 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLVIII.564.2022 *w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.*

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 40 ust. 1, ust. 2 pkt 3 i art. 42 u.s.g. oraz art. 24 i art. 25 ust. 2 i 2a w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami:

„2a. Plany wykorzystania zasobu, o których mowa w ust. 2, opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności:

1) zestawienie nieruchomości zasobu na podstawie danych zawartych w ewidencji nieruchomości prowadzonej na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 oraz zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym wskazanie:

a) miejscowości położenia nieruchomości,

- b) *b)powierzchni nieruchomości, z uwzględnieniem powierzchni użytkowej budynków lub samodzielnych lokali wykazanej w katastrze nieruchomości,*
- c) *sposobu zagospodarowania nieruchomości;*

2) *prognozę dotyczącą:*

- a) *udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,*
- b) *poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,*
- c) *wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości,*
- d) *aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości;*

3) *program zagospodarowania nieruchomości zasobu.”.*

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu 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.

Z dyspozycji zawartej w powyższym przepisie jednoznacznie wynika, że organem posiadającym kompetencje do sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości jest Wójt Gminy Prażmów. Tymczasem Rada Gminy, podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, naruszyła przepisy prawa, które nie zawierają delegacji do wydania takiego aktu przez organ stanowiący gminy.

Podjęcie przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Prażmów jest działaniem bez podstawy prawnej oraz stanowi niedopuszczalną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego.

Zgodne z art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g, jednym z zadań wójta jest gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i innych gminnych osób prawnych. Kompetencje wójta w zakresie gospodarowania tym mieniem

obejmują jednak wyłącznie mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia. W komentowanym przepisie chodzi natomiast o wszelkie czynności faktyczne lub prawne mające na celu realizację funkcji (społeczno-gospodarczego przeznaczenia), praw i obowiązków majątkowych, niezależnie od ich formy (władczej lub nie władczej).

Natomiast kompetencje rady gminy w odniesieniu do mienia komunalnego zostały określone w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. poprzez zawężenie do spraw majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, 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.

Skoro przepisy te rezerwują wyłączną kompetencję rady gminy w tych konkretnych obszarach odnoszących się do nieruchomości, to jakiegokolwiek od nich materialne odstępstwa muszą być traktowane jako sprzeczne z zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem, aby inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony. Organ stanowiący nie może podejmować rozstrzygnięć odnoszących się do działań ustawowo zastrzeżonych do sfery wykonawczej, choćby w formie upoważnienia czy akceptacji, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

Organy administracji publicznej, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji 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 (wyrok WSA w Gliwicach z 4 listopada 2014 r. sygn. IV SA/Gl 611/14). Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, 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 również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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”.*

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, uchwała Rady Gminy Prażmów Nr XLVIII.564.2022 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia. Zatem działanie rady należy uznać za nieuprawnione wkroczenie w ustawowe kompetencje organu wykonawczego. Naruszenie przepisów kompetencyjnych stanowi zawsze naruszenie prawa i to w stopniu istotnym, gdyż podejmowanie przez radę czynności należących do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące.

Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Niewątpliwie uchwała podjęta bez podstawy prawnej i z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego, narusza prawo w sposób istotny i nie może zostać w obrocie prawnym, a zatem stwierdzenie jej nieważności w całości jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/