



WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, dnia 19 stycznia 2023 r.

P-1.4131.30.2022.KD

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

### stwierdzam nieważność

**§3** uchwały Nr LVI/435/2022 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie: *wyrażenia zgody na zniesienie współwłasności nieruchomości położonych w obrębie 0003 m. Płoty.*

### Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Płotach podjęła uchwałę Nr LVI/435/2022 w sprawie: *wyrażenia zgody na zniesienie współwłasności nieruchomości położonych w obrębie 0003 m. Płoty.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 grudnia 2022 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr LVI/435/2022 organ stanowiący Gminy Płoty przywołał art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37 ust. 2 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup>. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów: *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach 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.* Powołany przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi natomiast, że: *Nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości.*

Na mocy §1 ww. uchwały, Rada Miejska w Płotach wyraziła zgodę na *zniesienie współwłasności nieruchomości położonych w obrębie 0003 miasta Płoty składających się z działek ewidencyjnych: 260/1 o pow. 0,0198 ha, 260/2 o pow. 0,0068 ha, 260/3 o pow. 0,0921 ha, dla których Sąd Rejonowy w Gryficach, V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą .....* Z dodatkowych wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Płotów<sup>2</sup>, uzyskanych w toku prowadzonego postępowania nadzorczego, wynika natomiast, że:

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Pismo z dnia 9 stycznia 2023 r., znak: GiGN.6824.1.2023.RJ.

*Zniesienie współwłasności działek 260/1, 260/2, 260/3 ma na celu regulację stanu prawnego nieruchomości zgodnie ze stanem faktycznym. Gmina Płoty zbywa swój udział w działce nr 260/1 na rzecz współwłaściciela w zamian za udział współwłaściciela w działce nr 260/2. W wyniku zniesienia współwłasności poprzez zbycie udziału działka nr 260/1 stanie się w całości własnością osoby fizycznej, działka nr 260/2 stanie się własnością Gminy Płoty oraz osób fizycznych za wyjątkiem osoby fizycznej będącej właścicielem dz. nr 260/1, działka 260/3 pozostanie we współwłasności w stanie jak dotychczas, tj. gminy Płoty i osób fizycznych.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Płotach uprawniona była do podjęcia aktu w ww. przedmiocie, jednak postanawiając w §3 uchwały (przepis winien być oznaczony jako §2), że: *Zniesienie współwłasności następuje bez stosowania dopłat ani spłat*, Rada wykroczyła poza delegację ustawową przyznaną temu organowi przez prawodawcę.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr LVI/435/2022 należy mieć na uwadze że rada gminy – jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – została wyposażona w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminnym, jednakże są one wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi gminy (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem gminnym, do których nie można stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań wójta. Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, która w art. 11 ust. 1 ustanawia regułę reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy wykonawcze, zaś w art. 25 ust. 1 wskazuje, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, albo prezydent miasta.

Zgodnie zatem z obowiązującymi przepisami to organ wykonawczy gminy upoważniony jest do dokonywania wszystkich czynności z zakresu obrotu nieruchomościami komunalnymi, w tym zawierania umów i umownego ustalenia kwestii tam wskazanych. Rada gminy nie może natomiast podejmować działań, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, która zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznaných poszczególnym organom<sup>3</sup>. Przypisane ustawowo danemu organowi gminy uprawnienia nie mogą więc być wykonywane przez inny organ tej jednostki samorządu terytorialnego. Te zastrzeżone do właściwości rady nie mogą być realizowane przez wójta i odwrotnie, chyba że ustawa na to zezwala.

W świetle powyższego, uznać należy, że decydując w §3 uchwały Nr LVI/435/2022, że zniesienie współwłasności następuje bez stosowania dopłat ani spłat, Rada Miejska w Płotach przekroczyła swoje kompetencje i delegację ustawową. Norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości (tu: udziałów w nieruchomościach) nie przyznaje jej uprawnienia do ustalania warunków i treści umowy zawieranej w oparciu o regulacje ustawy Kodeks cywilny<sup>4</sup>. Wprowadzenie takich postanowień do uchwały w powyższym przedmiocie narusza regulacje art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, jak również stoi w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny. Stosownie bowiem do brzmienia ostatniego z przywołanych przepisów *strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku,*

<sup>3</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

*ustawie ani zasadom współżycia społecznego.* Podkreślenia wymaga, że zbycie nieruchomości (w tym jej części czy udziału w nieruchomości) następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie warunków umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie, zatem, równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie kwestie dotyczące ceny nieruchomości, jak również wszelkich kosztów związanych z przeniesieniem własności nieruchomości, a także innych regulacji odnoszących się *stricto* do warunków danej umowy. To organ wykonawczy oraz nabywca nieruchomości samodzielnie kształtują treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, jak również unormowania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała ze skutkiem wobec osób trzecich (*pro foro externo*) w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez organ wykonawczy, co – w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje – należy uznać za niedopuszczalne.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr LVI/435/2022 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie: *wyrażenia zgody na zniesienie współwłasności nieruchomości położonych w obrębie 0003 m. Płoty*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z upoważnienia  
WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

II Wicewojewoda Zachodniopomorski  
Mateusz Wagemann

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Płotach,
- 2) aa.