

Olsztyn, 3 marca 2023 r

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI

PN.4131.112.2023

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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 uchwały Nr LVIII/571/23 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie nabycia nieruchomości niezabudowanej, położonej na terenie gminy Pisz**

## UZASADNIENIE

Wskazaną na wstępie uchwałą, przekazaną organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r., Rada Miejska w Pisz, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, wyraziła w § 1 zgodę na nieodpłatne nabycie na rzecz gminy Pisz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości niezabudowanej, położonej w obrębie Pisz 1, oznaczonej nr działki 1125/24 o powierzchni 0,2723 ha, stanowiącej własność gminy Pisz pozostającej użytkowaniu wieczystym Spółdzielni Pracy „Pisa” w Pisz na podstawie umowy przekazania nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny.

Wskazać należy, iż przedmiot i podmioty prawa użytkowania wieczystego definiuje art. 232 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.) w myśl którego grunty stanowiące własność Skarbu Państwa a położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, **a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, i osobom prawnym.** Przepis ten zatem nie tylko oddziela rolę jednostki samorządu terytorialnego, jako

podmiotu obciążającego własną nieruchomość prawem użytkowania wieczystego od roli użytkownika wieczystego, na rzecz którego prawo to jest ustanawiane, ale i kreuje jednokierunkową relacją między tymi podmiotami, ponieważ prawo to jest ustanawiane na przez jednostkę samorządu terytorialnego na rzecz osoby fizycznej, bądź prawnej, a nie na odwrót. Uprawnionym jest w tej sytuacji wniosek, że gmina nie może nabyć prawa użytkowania wieczystego na własnej nieruchomości (niejako zwrotnie) na swoją rzecz od dotychczasowego użytkownika wieczystego. Takie działanie jest pozbawione logiki i stoi w oczywistej sprzeczności z konstrukcją prawa własności statuowanego przez Kodeks cywilny, bowiem oznaczałoby akceptację stanu, w którym właściciel oddawałaby nieruchomość w użytkowanie wieczyste sam sobie. W takiej sytuacji właściciel, posiadając w myśl reguł prawa rzeczowego najpełniejszą władzę nad nieruchomością, stawałaby się jednocześnie jej użytkownikiem wieczystym, którego uprawnienia, mimo podobieństw, są właśnie ograniczone względem praw właściciela.

Z treści analizowanej uchwały, jak i dokumentacji przekazanej przez Radę Miejską w Piszcu organowi nadzoru wskutek zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 24 lutego 2023 r. bezsprzecznie wynika, iż objęta ww. zgodą Rady Miejskiej w Piszcu nieruchomość stanowi własność gminy Pisz. Przystawiając zatem poczynione wyżej rozważania do sytuacji wykreowanej zakwestionowaną uchwałą stwierdzić należy, że uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, a nadto narusza wskazane wyżej regulacje prawa cywilnego.

W świetle przekazanej organowi nadzoru dokumentacji, należy domniemywać, że intencją Rady w istocie było, czy też powinno być rozwiązanie umowy, na podstawie której przekazano ww. nieruchomość w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Pracy „Pisa” w Piszcu. Kwestie te jednakże uregulowane zostały w art. 33 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Wskazać należy przede wszystkim na przepis art. 33 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. Zaznaczyć w tym miejscu trzeba, iż powołany w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym nie daje Radzie Miejskiej w Piszcu kompetencji do wyrażania zgody na rozwiązanie takiej umowy. Należy mieć bowiem na uwadze brzmienie przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że uprawnionym do gospodarowania mieniem komunalnym jest Burmistrz Piszca. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i innych gminnych osób prawnych, w tym własność rzeczy ruchomych i nieruchomych, natomiast gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych). Zakres ostatniego z ww. pojęć jest bardzo szeroki i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy,

w tym również decyzji, w wyniku których dojdzie do rozwiązania zawartych w toku działalności umów cywilnoprawnych, których przedmiotem są nieruchomości. Kompetencja wynikająca z powołanej regulacji doznaje pewnego ograniczenia, którego zakres został sformułowany w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Reguły interpretacyjne stanowią natomiast, że każdy wyjątek od reguły musi być interpretowany ściśle, co w niniejszej sprawie oznacza, że niedopuszczalnym jest przejmowanie przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał spraw dotyczących gospodarowania mieniem gminnym, gdy przepis szczególny jej do tego nie upoważnia. Analiza treści przepisu sankcjonującego odstępstwo od zasady, wedle której wójt jest organem właściwym w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, tj. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że na jego podstawie do rady gminy należy podejmowanie dwóch rodzajów uchwał, tzn.: uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących określania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej, a także uchwał o wyrażeniu zgody na dokonywanie przez wójta ww. czynności do czasu określenia przez radę gminy zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu.

Z powyższego wnosić zatem należy, że pozostałe czynności, mieszczące się w obszarze działań polegających na „gospodarowaniu mieniem gminnym”, należą wyłącznie do kompetencji wójta, a ich skuteczność i legalność w najmniejszym stopniu nie zależą od woli rady gminy. Czynnością tego rodzaju jest m.in. rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania. Art. 33 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. Z przepisów obowiązującego prawa nie wynika, aby kwestia rozwiązania umowy użytkowania wieczystego mogła nastąpić po uprzedniej akceptacji rady gminy, brak jest wobec tego podstaw, aby domniemywać uprawnienie organu stanowiącego w tym przedmiocie.

Abstrahując od powyższych rozważań, nie może również pominąć istotnego w kontekście analizowanej sprawy faktu wydania przez Burmistrza Pisza w dniu 5 marca 2018 r. decyzji znak ZPN.6831.93.2017.TP, zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, w efekcie którego wskazana w przedmiotowej uchwale działka o nr 1125/24 o pow. 0,2723 ha, została wydzielona z przeznaczeniem pod drogę publiczną. W myśl art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie

o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

W świetle ww. przepisu założyć należy, iż prawo użytkowania wieczystego na wskazanej działce wygasło z mocy prawa, a skoro tak, to tym bardziej zbędne było podejmowanie uchwały regulującej te kwestie.

W tym stanie rzeczy rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pisz
2. Burmistrz Pisz

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojewski*

