



Kielce, dnia 14 listopada 2024

Znak:PNK.I.4131.135.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/63/24 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 14 października 2024 r. w sprawie *zrzeczenia się odszkodowania z tytułu utraconego prawa własności nieruchomości zajętych pod realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w całości.*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Morawicy na sesji w dniu 14 października 2024 r. podjęła uchwałę nr VIII/63/24 w sprawie *zrzeczenia się odszkodowania z tytułu utraconego prawa własności nieruchomości zajętych pod realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej.* Uchwałę wydano w oparciu o art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u. s. g.) w zw. z art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311; dalej: ustawa). Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość odnośnie do posiadania przez Radę Miejską w Morawicy ustawowego upoważnienia do podjęcia uchwały i w związku z tym pismem z dnia 31 października 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze, jednocześnie zakreślając Radzie Miejskiej w Morawicy termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Miejska w Morawicy nie przedłożyła wyjaśnień w wyznaczonym terminie.

W ocenie organu nadzoru uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 u. s. g. oraz art. 7 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP). Rada Miejska w Morawicy bowiem nie posiada ustawowego upoważnienia do wydania uchwały, co powoduje, że została ona podjęta bez podstawy prawnej i wobec tego winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Morawicy postanowiła, iż Miasto i Gmina Morawica nie zrzeka się odszkodowania w kwocie 197 279 zł od Skarbu Państwa – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad za następujące działki: nr 109/3 o pow. 0,0104 ha obręb Bieleckie Młyny, nr 116/3 o pow. 0,0441 ha obręb Bieleckie Młyny, nr 251/12 o pow. 0,0034 ha obręb Łabędziów, nr 251/13 o pow. 0,0220 ha obręb Łabędziów, nr 251/15 o pow. 0,0115 ha obręb Łabędziów, nr 251/16 o pow. 0,0097 ha obręb Łabędziów, nr 262/3 o pow. 0,0236 ha obręb Łabędziów, nr 300/1 o pow. 0,0097 ha obręb Łabędziów, nr 46/8 o pow. 0,0388 ha obręb Łabędziów, nr 111/224 o pow. 0,0034 ha obręb Wola Morawicka, nr 73/12 o pow. 0,0261 ha obręb Wola Morawicka i nr 73/17 o pow. 0,0053 ha obręb Wola Morawicka, które przeszły z mocy prawa na własność Skarbu Państwa, w trwały zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, na podstawie decyzji Wojewody Świętokrzyskiego nr 6/24, znak: SPN.III.7820.1.7.2023 z dnia 28.06.2024 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie obwodnicy Morawicy i Woli Morawickiej w ciągu drogi krajowej nr 73, odcinek II Morawica – Wola Morawicka, od km 3+850,00 do km 8+230,00 – z dniem, w którym decyzja stała się ostateczna. Zapis ten oznacza, że Rada Miejska w Morawicy nie wyraziła zgody gminnemu organowi wykonawczemu na zrzeczenie się w imieniu Miasta i Gminy Morawica odszkodowania za wskazane powyżej nieruchomości przejęte z mocy prawa na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogowej.

W świetle art. 12 ust. 7 ustawy jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub gospodarczy Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego mogą zrzec się w całości lub w części odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogowej. Oświadczenie w tym zakresie składa się w formie pisemnej pod rygorem nieważności do organu, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wskazany przepis wprawdzie nie określa organu uprawnionego do złożenia przedmiotowego oświadczenia, ale zdaniem organu nadzoru decyzja w kwestii zrzeczenia się takiego odszkodowania należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który w każdym indywidualnym przypadku winien rozstrzygnąć czy za takim zrzeczeniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Tymczasem żaden z przepisów powołanych w podstawie prawnej uchwały, ani też jakikolwiek inny przepis prawa nie daje Radzie Miejskiej w Morawicy kompetencji do podjęcia uchwały.

Stosownie do art. 18 ust. 1 u. s. g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten formułuje jedynie zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Określa on zatem wyłącznie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy i nie może stanowić podstawy do działań, które nie zostały sformułowane w nim w sposób bezpośredni. Rada gminy może natomiast w oparciu o ten przepis podjąć działania o charakterze intencyjnym czy też programowym. Nadzorowana uchwała nie jest jednak uchwałą intencyjną wyrażającą jedynie aprobatę dla dokonania przez Burmistrza Miasta i Gminy Morawica w przyszłości określonej w tej uchwale czynności takiej jak niezrzeczenie się odszkodowania. Otóż przeciwko takiemu potraktowaniu uchwały świadczy nie tylko jej tytuł, ale przede wszystkim jej treść. Rada Miejska w Morawicy dała Burmistrzowi Miasta i Gminy Morawica przyzwolenie na wyrażnie określone działanie. Uchwała zatem jako akt o charakterze wewnętrznym kreuje określone uprawnienia otwierając organowi wykonawczemu drogę do podejmowania konkretnych działań, zmierzających do niezrzeczenia się w przyszłości odszkodowania za nieruchomości gminne, które stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z przeznaczeniem ich na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2012 r. sygn. akt: II SA/GI 710/12). Ponadto należy zaznaczyć, iż ogólna norma kompetencyjna zawarta w art. 18 ust. 1 u. s. g. nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania uchwały przez radę gminy. Uprawnienie to musi bowiem wynikać

dodatkowo z przepisów szczególnych. Podobnie art. 18 ust. 2 pkt 15 u. s. g. dający radzie gminy upoważnienie do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do jej kompetencji nie może stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia uchwały. Przepis ten ma bowiem charakter ogólny i odsyłający, co powoduje, iż może stanowić podstawę prawną rozstrzygania określonych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną. Tymczasem w obowiązującym stanie prawnym żaden przepis nie pozwala radzie gminy na podjęcie uchwały w przedmiocie zrzeczenia się odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogowej.

Ponadto domniemanie właściwości rady gminy sformułowane w art. 18 ust. 1 u. s. g. nie może polegać na przyznaniu jej uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. To, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji, nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane organowi wykonawczemu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 12 września 2019 r. sygn. akt: II SA/Op 221/19). Podjęcie uchwały przez Radę Miejską w Morawicy stanowi natomiast bezpodstawne wkroczenie w kompetencje gminnego organu wykonawczego przypisane mu na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 u. s. g. oraz art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: u. g. n.). W art. 30 ust. 2 pkt 3 u. s. g. ustawodawca wprost wskazuje, iż do zadań wójta (odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Natomiast w art. 11 ust. 1 u. g. n. prawodawca wskazuje, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw organem reprezentującym jednostkę samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest jej organ wykonawczy. A zatem w świetle powyższego należy uznać, iż do złożenia oświadczenia w przedmiocie zrzeczenia się odszkodowania z tytułu praw rzeczowych do nieruchomości objętych decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej uprawnione są w przypadku nieruchomości samorządowych organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, co wywodzi się właśnie z ich prawa do gospodarowania tymi nieruchomościami. Tym samym to organ wykonawczy gminy – Burmistrz Miasta i Gminy Morawica podejmuje decyzję w sprawie zrzeczenia się odszkodowania.

Stanowisko organu nadzoru w zakresie braku kompetencji Rady Miejskiej w Morawicy do podjęcia uchwały znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2012 r. sygn. akt: II SA/GI 710/12, z którego wynika, iż rada gminy nie ma ustawowego upoważnienia do wydania uchwały w sprawie zrzeczenia się odszkodowania za nieruchomości gminne, które stały się własnością Skarbu Państwa z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogowej.

Wskazać również trzeba, że w myśl art. 169 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować tylko te działania, na które zezwala im prawo, a więc wszystkie ich rozstrzygnięcia muszą mieć swoją podstawę prawną.

Uchwała Rady Miejskiej w Morawicy została podjęta bez umocowania ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości na podstawie art. 91 ust. 1 u. s. g.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2527666.7074270.9134947
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.135.2024
Data dokumentu	14.11.2024
Skrót dokumentu	6159A66B2F1C07B3510FF2864940E84300F70A0D
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	14.11.2024 08:32:56
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.124.8.8.

Data wydruku: 14.11.2024

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)