



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 2 lipca 2024 r.

Poz. 3234

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.258.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 609), **stwierdzam nieważność uchwały Nr II/12/2024 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 23 maja 2024 r.** w sprawie zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Tolkmicku, działając na podstawie art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, określiła zasady przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 czerwca 2024 r.

Materialno-prawną podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, dalej zwaną ustawą.

Zgodnie z art. 32 ust. 1b ustawy, wojewoda - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo odpowiednia rada albo sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustalają, odpowiednio w drodze zarządzenia albo uchwały, zasady przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, kierując się w szczególności:

- 1) potrzebami społeczności lokalnej oraz interesem publicznym, w tym potrzebą zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe;
- 2) ładem przestrzennym;
- 3) racjonalnością ekonomiczną;
- 4) stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w tym celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste;
- 5) okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 6) potencjałem inwestycyjnym nieruchomości gruntowej na potrzeby realizacji celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej.

Z ww. przepisu wynika, iż organ stanowiący gminy winien określić zasady przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609), akty *prawa miejscowego* ustanawia rada gminy w formie uchwały. Nie każda jednak uchwała rady gminy będzie miała charakter aktu *prawa miejscowego*. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że za akt *prawa miejscowego* przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty *prawa miejscowego* skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (zob. wyrok NSA z 19.06.2019 r., II OSK 2048/17).

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. Jak wynika z art. 13 pkt 2 powołanej wyżej ustawy, akty prawa miejscowego stanowią, m.in. przez organ gminy ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy władzy publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie wskazanych sytuacjach. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach lub przewidują uprawnienia dla określonego kręgu odbiorców.

Uchwała, o której mowa na wstępie, jest aktem prawa miejscowego, zawiera ona bowiem w § 2 ust. 1 normy generalne i abstrakcyjne, dotyczące praw mieszkańców gminy - użytkowników wieczystych oraz określa zasady przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych na ich rzecz, uprzednio oddanych w użytkowanie wieczyste. W konsekwencji podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie w terminie wskazanym w art. 4 ust. 1 ww. ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych i doktryny, zgodnie z którą: "O charakterze prawnym aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy sama ustawa upoważniająca do jego wydania *expressis verbis* nie wskazuje, że jest to akt prawa miejscowego, decyduje rodzaj zawartych w nim norm. Jeśli akt taki zawiera normy generalne i abstrakcyjne, wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, które mogą być przedmiotem roszczeń lub obowiązków rozpatrywanych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, to przyjmuje się, że jest to akt prawa miejscowego (wyroki NSA z 12 lutego 2008 r., sygn. I OSK 1764/07). Wystarczy przy tym, aby w akcie takim znalazła się jedna norma o powyższych cechach by uchwałę zakwalifikować jako akt prawa miejscowego - podobnie wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., sygn. I OSK 669/06, WSA w Olsztynie z 21 lutego 2008 r., sygn. II SA/OI 29/08.

Stanowisko organu nadzoru, co do charakteru uchwały, podjętej na podstawie art. 32 ust. 1b ustawy, znajduje również oparcie w orzecznictwie organów nadzoru, m.in. w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 29 maja 2024 r. NPII.4131.1.431.2024, rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 stycznia 2024 r. PN.4131.20.2024, rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego z dnia 26 marca 2024 r. NK-II.4131.60.2024.MŁ, rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 2 lutego 2024 r. NPII.4131.1.110.2024, rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Lubelskiego z dnia 1 lutego 2024 r. PN-II.4131.62.2024.

Tymczasem Rada Miejska w Tolkmicku w § 4 kwestionowanej uchwały, podjętej w dniu 23 maja 2024 r., wprowadziła zapis, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w sposób zwyczajowo przyjęty, co powoduje, iż nie nadano jej rangi aktu normatywnego, o którym mowa w ww. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Z treści uchwały nie wynika również obowiązek ogłoszenia kwestionowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a jedynie publikacji w sposób zwyczajowo przyjęty.

Powyższe powoduje, iż § 4 uchwały rażąco narusza wyżej powołane przepisy - art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów. Błędne określenie przez Radę Miejską w Tolkmicku wejścia w życie badanej uchwały powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Brak bowiem określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem terminu wejścia w życie uchwały, przedkłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski