



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 grudnia 2023 r.

Poz. 10165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1237.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/960/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, w części określonej w:

- § 2 pkt 2 lit. a uchwały, jako sprzecznej z art. 198i ust. 1 w zw. z art. 198g ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

- § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 198i ust. 1 w zw. z art. 198l ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 listopada 2023 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr LXXIX/960/2023 w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 198i ustawy.

Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta częściowo z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 198i ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Odpowiednia rada albo sejmik w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw określi, w drodze uchwały, szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych albo zobowiąże, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia.* Jak wynika z analizy ww. przepisu, organowi stanowiącemu gminy została pozostawiona swoboda wyboru formy realizacji delegacji – możliwe jest albo samodzielne podjęcie uchwały w przedmiocie określenia szczegółowych warunków sprzedaży, albo też podjęcie uchwały upoważniającej organ wykonawczy gminy do określenia tych warunków w formie zarządzenia.

W opinii organu nadzoru część postanowień uchwały wykracza poza zakres ustawowej delegacji, i nie może zostać uznana za warunki sprzedaży, o których mowa art. 198i ust. 1 ustawy.

Zgodnie z § 2 uchwały:

Sprzedaż nieruchomości, o której mowa w § 1 może nastąpić na wniosek użytkownika wieczystego, jeśli zostaną spełnione łącznie następujące warunki:

1) nieruchomość gruntowa nie jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Knurów albo, w razie jego braku, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Knurów na potrzeby zabezpieczenia rezerw terenów pod realizację celów publicznych;

2) dotychczasowy użytkownik wieczysty nie posiada zaległości wobec Gminy Knurów na dzień zawarcia umowy sprzedaży w stosunku do nieruchomości gruntowej objętej sprzedażą:

a) z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste,

b) z tytułu podatku od nieruchomości,

c) z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza § 2 pkt 2 lit. a uchwały, który wprowadza w odniesieniu do użytkownika wieczystego zainteresowanego nabyciem nieruchomości wymóg niezalegania wobec Gminy Knurów z zapłatą z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, na dzień zawarcia umowy. Należy zauważyć, że przesłanka ta, warunkująca możliwość sprzedaży nieruchomości gruntowej jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu, została już określona na poziomie ustawowym. Zgodnie bowiem z art. 198g ust. 1-3 ustawy:

1. Użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1463) może wystąpić z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz.

2. Żądanie sprzedaży, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje:

1) jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 1997 r.;

2) jeżeli użytkownik wieczysty nie wykonał zobowiązania określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;

3) w odniesieniu do gruntów położonych na terenie portów i przystani morskich w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1624 oraz z 2023 r. poz. 261);

4) jeżeli grunt jest wykorzystywany na prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych;

5) w odniesieniu do nieruchomości gruntowej niezabudowanej.

3. Nie zawiera się umowy sprzedaży nieruchomości, o której mowa w ust. 1, jeżeli toczy się postępowanie o rozwiązanie umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Co istotne, art. 198g ustawy odnosi się ogólnie do nieruchomości gruntowych, bez rozróżnienia nieruchomości gruntowe stanowiące własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Znajdzie on zatem zastosowanie w każdym przypadku zbycia nieruchomości gruntowej na rzecz jej dotychczasowego użytkownika wieczystego w oparciu o przepisy epizodyczne działu VIa ustawy. Powyższe wymusza więc konieczność takiej interpretacji zakresu delegacji z art. 198i ust. 1 ustawy, która pozostaje w zgodzie z brzmieniem mającego charakter ogólny art. 198g ustawy.

Niewątpliwie wymóg braku zaległości z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste zawiera się w ogólnym wymogu wykonania zobowiązań określonych w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Kwestionowany przepis uchwały niezasadnie zawęży zatem zakres normowania art. 198g ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi równocześnie jego nieuprawnioną modyfikację.

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens.

Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, CBOSA).

Dodatkowo, konieczne jest zakwestionowanie § 4 uchwały, jako modyfikacji art. 198l ustawy, zgodnie z którym: *Przepisy niniejszego działu stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy de minimis określonych we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy de minimis.*

Pismem z dnia 18 grudnia 2023 r. (znak: GR.6842.1.2.2023), Gmina ustosunkowała się do zarzutów stawianych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania. W wyniku analizy ww. pisma organ nadzoru uznał za uzasadnioną argumentację Gminy odnośnie do zgodności z prawem postanowień § 2 pkt 1 i pkt 2 lit. b i c uchwały, uznając, że stanowią one warunki sprzedaży nieruchomości, o których mowa w przepisie delegacyjnym.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/960/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 15 listopada 2023 w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz