



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2024 r.

Poz. 498

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1306.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXIII/90/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, w części określonej w § 5 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **uzasadnienie**

Na sesji w dniu 7 grudnia 2023 r. Rada Gminy Krzyżanowice przyjęła uchwałę Nr LXIII/90/2023 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 32 ust. 1b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części, z przyczyn opisanych poniżej.

Z przepisu art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 i ust. 1c ustawy wynika, że:

*1b. 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 przeznaczania 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.

*1c. Przepisu ust. 1b nie stosuje się w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje Agencja Mienia Wojskowego.*

W ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 1 uchwały istotnie narusza prawo, gdyż został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 ustawy. W ww. regulacji uchwały wskazano, co następuje:

*§ 5. 1. Sprzedaż nieruchomości, których dotyczy niniejsza uchwała na rzecz użytkownika wieczystego następuje w drodze umowy cywilnoprawnej.*

Rada Gminy nie jest upoważniona do określenia formy zbycia nieruchomości. Powyższej kompetencji organu stanowiącego gminy nie można wywieść z treści art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 ustawy. Kwestionowany przepis uchwały nie reguluje zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych lecz wyłącznie kwestie dotyczące formy sprzedaży nieruchomości.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Natomiast z treści art. 25 ust. 1 ustawy wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wobec powyższego, omawiane przepisy ustawy oraz ustawy o samorządzie gminnym muszą być interpretowane ściśle, co oznacza zakaz swobodnego przejmowania przez Radę do rozstrzygnięcia w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (w tym gminnego zasobu nieruchomości). Zatem pojęcie „szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” należy rozumieć jako zbiór reguł postępowania (wytycznych) dla organu wykonawczego związanych ze sprzedażą nieruchomości, z pominięciem szczegółowych postanowień określonych w aktach wyższego rzędu (tj. ustawach) oraz przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą – dotychczasowym użytkownikiem wieczystym. Jednakże ustawodawca już w art. 27 ustawy oraz art. 158 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.) określił formę przeniesienia własności nieruchomości, tj. w formie aktu notarialnego, co oznacza, że Rada Gminy nie jest upoważniona do regulowania spraw unormowanych przez ustawodawcę.

Organ nadzoru również podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Krzyżanowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIII/90/2023 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 7 grudnia 2023 r. *w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

### **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**