



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.110.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 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 55.372.2023 Rady Gminy Panki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz ich użytkowników wieczystych, w całości, jako sprzecznej z art. 32 ust. 1b i art. 198i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Panki podjęła uchwałę Nr 55.372.2023 w sprawie zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz ich użytkowników wieczystych, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 32 i art. 198i ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

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 kolei zgodnie z art. 198i ustawy: *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.*

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała podjęta zarówno na podstawie art. 32 ust. 1b ustawy, jak i na podstawie art. 198i ustawy, 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności należy wskazać, że Rada Gminy Panki w żadnych postanowieniach uchwały nie stanowiła w przedmiocie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Zgodnie z § 1 i 2 uchwały:

§ 1. Przeznacza się do sprzedaży nieruchomości gruntowe, stanowiące własność Gminy Panki, oddane w użytkowanie wieczyste na rzecz ich użytkowników wieczystych, prowadzących działalność (prawidłowo: działalność) gospodarczą.

§ 2. Nieruchomości opisane w § 1 oznaczone są działkami nr 254/1 o pow. 0,0625 ha i nr 495 o pow. 0,9512 ha, położonymi w obrębie Panki, gmina Panki.

Wobec czego nie sposób uznać, że Rada w jakikolwiek sposób wypełniła delegację ustawową z art. 32 ust. 1b ustawy. Ww. przepisy uchwały nie określają w ogóle zasad, na których nieruchomości gruntowe będą przeznaczane do sprzedaży oraz nie określają wytycznych co do ich sprzedaży na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, przedmiotowe regulacje uchwały w sposób stanowczy decydują o przeznaczeniu działek o numerach 254/1 i 495 do sprzedaży na rzecz ich użytkowników wieczystych, o czym świadczy użyty zwrot: *Przeznacza się do sprzedaży nieruchomości gruntowe (...)*. Jednocześnie Rada wskazała jako jedną z podstaw prawnych uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.* W tym miejscu należy wskazać, że Rada – jako organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do stanowczego i władnego decydowania o przeznaczeniu danych nieruchomości do sprzedaży. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, to wójt gospodaruje mieniem komunalnym, w tym decyduje, czy należy podjąć działania na rzecz zbycia danego gruntu. Wobec czego przeznaczenie przez Radę Gminy Panki konkretnych nieruchomości do sprzedaży na rzecz ich użytkowników wieczystych, prowadzących działalność gospodarczą – stanowi naruszenie zasady podziału władz w gminie, a tym samym istotnie narusza prawo.

W nawiązaniu do powyższego oraz do wskazania w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru zaznacza, że uchwała w przedmiocie wyrażenia zgody na

zbycie nieruchomości (po zawnioskowaniu o podjęcie takiej uchwały przez wójta, który na mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – gospodaruje mieniem komunalnym) nie jest aktem prawa miejscowego. Uchwała w przedmiocie wyrażenia zgody na zbycie nieruchomości nie posiada cech generalności, abstrakcyjności i powszechności. Z kolei jej charakter jest indywidualny, konkretny, o jednorazowym skutku, który nie jest powtarzalny. Zawarte w uchwale indywidualnej podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy normy mogą być kierowane wyłącznie do wójta, który wnosi o wyrażenie zgody na zbycie konkretnej nieruchomości, nie zaś do podmiotów pozostających poza tymi strukturami, w tym do przyszłych nabywców nieruchomości. Przepis ten nie może również stanowić podstawy do określenia szczegółowych wytycznych sprzedaży takich nieruchomości.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Gminy Panki w § 3 uchwały postanowiła, iż: *Zobowiązuje się Wójta Gminy Panki do indywidualnego określania warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych o których mowa w § 1 i § 2, w drodze zarządzenia, zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) dotyczącymi sprzedaży nieruchomości gruntowych opisanych w § 1 i § 2.* Zdaniem organu nadzoru nie sposób uznać, że przedmiotowy zapis uchwały – w powiązaniu z pozostałą jej treścią, stanowi wypełnienie delegacji z art. 198i ustawy. Po przeprowadzeniu analizy treści uchwały – w oparciu o dyrektywy wykładni językowej, nie można ustalić jak była faktyczna intencja uchwałodawcy przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

Przepis art. 198i ustawy zawiera upoważnienie do:

- uregulowania przez radę szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych (którzy wystąpią ze stosownym żądaniem w trybie art. 198g ust. 1 ustawy) albo
- zobowiązania organu wykonawczego do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia.

W tym miejscu należy wskazać, że zastosowana przez ustawodawcę alternatywa w treści art. 198i ma charakter rozłączny, a więc rada może albo uregulować szczegółowe warunki sprzedaży, albo zobowiązać do tego wójta w każdej z indywidualnych spraw; nie zaś stanowić w obu kwestiach łącznie. Próba uregulowania tych obu aspektów w sposób łączny miałyby charakter wzajemnie się wykluczający.

Analizując niniejszą uchwałę organ nadzoru wskazuje, że z jednej strony w treści § 3 uchwały podjęto próbę zobowiązania wójta do indywidualnego określania warunków sprzedaży w drodze zarządzenia, jednakże jak wynika z tytułu uchwały została ona podjęta w sprawie *zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz ich użytkowników wieczystych*. Ponadto w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 32 ust. 1b ustawy, który daje upoważnienie do regulowania szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Ponadto z uwagi na próbę połączenia materii delegacyjnych z art. 32 ust. 1b i art. 198i ustawy, a także brzmienie poszczególnych przepisów uchwały, nie sposób ustalić faktycznej intencji Rady Gminy Panki. Należy bowiem podkreślić, że ww. przepisy ustawy dotyczą zupełnie różnych trybów zbywania nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych. Przepis art. 198i został ujęty w Dziale VIa ustawy zawierającym przepisy epizodyczne, mające zastosowanie wyłącznie do zbywania nieruchomości w okolicznościach przewidzianych w przepisach tego działu, mających zastosowanie do określonej kategorii nieruchomości gruntowych i to jedynie w sytuacji, gdy ze stosownym żądaniem, złożonym w określonym terminie, wystąpi użytkownik wieczysty. Natomiast art. 32 ustawy znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy to gmina podejmuje decyzję o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, a realizacja upoważnienia ustawowego zawartego w art. 32 ust. 1b ustawy nie jest ograniczona czasem.

Wobec powyższego zaistniała konieczność zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w całości.

Zdaniem organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy Panki uchwała narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest

stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, błędnych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Tożsama sytuacja zachodzi także, gdy przepisy uchwały są tak skonstruowane, że za pomocą dyrektyw wykładni językowej nie sposób precyzyjnie ustalić intencji uchwałodawcy.

Powyżej opisane uchybienie 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).

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 55.372.2023 Rady Gminy Panki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz ich użytkowników wieczystych – w całości, 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, 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