



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2025 r.

Poz. 212

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.982.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/101/2024 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 listopada 2024 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 § 3 i § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Tarnowskich Górach przyjęła uchwałę Nr X/101/2024 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 Rada przywołała m.in.: art. 32 ust. 1b ustawy.

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

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

Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1b ustawy:

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.*

W ocenie organu nadzoru, powołany wyżej przepis ustawy uprawnia radę gminy jedynie do ustalenia zasad *przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.* Przepis ten określa ponadto przykładowe kryteria, którymi organ stanowiący może kierować się realizując ww. upoważnienie ustawowe.

Z kolei przepisy art. 69 ustawy stanowią, że:

1. *Cenę nieruchomości gruntowej niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży. Przepisy art. 68 i art. 68a stosuje się odpowiednio.*

2. *Cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej określona na dzień zawarcia umowy sprzedaży.*

3. *Jeżeli dotychczas nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, właściwy organ ustala cenę, o której mowa w ust. 1 i 2, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.*

Natomiast art. 69a ustawy reguluje kwestie związane z pomocą publiczną w przypadku sprzedaży użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 3 i § 4 istotnie naruszają prawo, gdyż zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 32 ust. 1b ustawy. W powyższych regulacjach uchwały wskazano, co następuje:

§ 3. *Cenę nieruchomości gruntowej przeznaczonej do sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego ustala się w sposób określony w art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*

§ 4. *W przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ma zastosowanie przepis art. 69a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.*

Po pierwsze, sposób ustalania ceny nieruchomości gruntowej (w tym nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej) przeznaczonej do sprzedaży użytkownikom wieczystym został już szczegółowo określony przez ustawodawcę w art. 69 ustawy. Wskazane wyżej przepisy ustawy mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że właściwy organ gminy jest obowiązany do ich stosowania przy ustalaniu ceny ww. nieruchomości. Tym samym należy uznać, iż określenie sposobu ustalania ceny nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży ich użytkownikom wieczystym nie mieści się w normie kompetencyjnej zawartej w art. 32 ust. 1b ustawy. Zatem stanowienie w tym zakresie przez radę gminy należy uznać za działanie bez podstawy prawnej.

Po drugie, w ocenie organu nadzoru, zarówno z przepisu stanowiącego podstawę do przyjęcia przedmiotowej uchwały jak i z pozostałych przepisów ustawy nie można wywieść upoważnienia dla rady gminy do decydowania, czy do sprzedaży ww. nieruchomości stosowane są (bądź nie) przepisy aktów hierarchicznie wyższych, tj. przepisy art. 69 i art. 69a ustawy (o których mowa w § 3 i § 4 uchwały).

Wreszcie, brak również podstaw, by regulacje aktu prawa miejscowego – zamiast ustanawiać nowe normy prawne – zawierały jedynie informacje o obowiązywaniu przepisów ustawowych.

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 Miejska w Tarnowskich Górach w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 32 ust. 1b ustawy.

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

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/101/2024 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 28 listopada 2024 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 wyżej wymienionej części, 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