

**Projekt**

z dnia 25 października 2024 r.  
Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W RZEPINIE**

z dnia ..... 2024 r.

**w sprawie przekazania skargi na uchwałę nr LXXXV/555/2024 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na odpłatne nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionych na niej budynków**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U.2024.1465 ze zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U.2024.935) uchwała się, co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Rzepinie postanawia przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę na uchwałę nr LXXXV/555/2024 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na odpłatne nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionych na niej budynków wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Rzepina.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### Odpowiedź na skargę

W dniu 2 października 2024 r. do organu wpłynęła skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Rzepinie nr LXXXV/555/2024 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na odpłatne nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionych na niej budynków, w której podniesiono zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego tj.

- 1) obrazę prawa materialnego art. 7,149,153,154, 155, 156, 159 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w związku z § 35 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, poprzez ich bezprawne niezastosowanie i nieuprawnione wejście sądu w toku egzekucyjnego postępowania sądowego w kompetencji biegłego z zakresu wyceny nieruchomości przy rozpoznaniu wniosku o dokonanie aktualizacji/ dodatkowego opisu i oszacowania nieruchomości, w sytuacji, w której obligatoryjne jest powołanie biegłego z zakresu wyceny nieruchomości, którego obowiązkiem jest dokonanie wyceny zgodnie z ww. przepisami i który posiada jako biegły wyłączne prawo badania wpływu dokonanych nakładów na wartość rynkową nieruchomości. Tym samym wartość rynkowa nieruchomości ustalona na podstawie wyceny z 2021 r., na podstawie której ustalona została cena wywołania na licytacji w dniu 16 lipca 2024 r., która miała miejsce w Sądzie Rejonowym w Słubicach – za jaką Gmina Rzepin miałaby nabyć nieruchomość na podstawie zgody na nabycie wskazanej w zaskarżonej uchwale – została ustalona niezgodnie z ww. przepisami, wycena utraciła swoją ważność i prowadzi do nieuzasadnionego i bezprawnego poszkodowania aktualnego właściciela nieruchomości, którym jest skarżący. Wycena obowiązująca Gminę Rzepin nie uwzględnia również wyceny praw zobowiązaniowych, w tym zawartych umów najmu i dzierżawy, których wartość ma wpływ na cenę wywołania nieruchomości;
- 2) obrazę prawa materialnego w postaci naruszenia art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 58 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nie wskazuje jakim szczegółowym kryteriom kierowała się Rada przy podjęciu decyzji o nabyciu nieruchomości. Zaskarżona uchwała nie posiada odpowiedniego uzasadnienia wskazującego na podjęcie decyzji zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, co więcej uchwała nie wskazuje, mimo istnienia takiego obowiązku – źródła, z którego uchwała zostanie zrealizowana tj. nie wykazuje źródła finansowania, tym samym narusza art. 58 ustawy o samorządzie gminnym;
- 3) obrazę prawa materialnego art. 977 k.p.c. poprzez udział Gminy Rzepin w licytacji ww. nieruchomości w dniu 16 lipca 2024 r. na podstawie zaskarżonej uchwały, mimo iż uchwała zawiera braki formalne dotyczące upoważnienia do udziału w tej licytacji, bowiem zgoda – pełnomocnictwo do udziału w przetargu sądowym winno określać szczegółowo: licytację, przedmiot nabycia, dzień nabycia, warunki licytacji, miejsce, osobę upoważnioną do udziału, natomiast uchwała wyrażająca zgodę na nabycie nieruchomości nie spełnia ww. przesłanek. Uchwała powinna być uzupełniona szczegółowych upoważnieniem do uczestnictwa w licytacji, jako że czynność ta wymaga przedłożenia pełnomocnictwa szczególnego;
- 4) obrazę prawa materialnego art. 24 i 25 ust. 2a pkt 2 lit a-d u.g.n. poprzez ich niezastosowanie i brak sporządzenia i ujawnienia w zaskarżonej uchwale – prognozy i planów dotyczących nieruchomości objętych zaskarżoną uchwałą, które byłyby jedną z podstaw do podjęcia decyzji o nabyciu tej właśnie nieruchomości i podjęciu zaskarżonej uchwały, co skłania do stwierdzenia podjęcia arbitralnej subiektywnej decyzji przez Radę bez uzasadnienia prawnego i faktycznego, w sytuacji w której uchwała winna zawierać wyszczególnienie wyłącznie prawnie możliwych i planowanych celów inwestycyjnych uwzględniających zasady prawidłowej gospodarki w tym potrzeby lokalnej społeczności – cele społeczne nałożone na podmioty publicznoprawne, racjonalność ekonomiczną, zadania publiczne;
- 5) obrazę przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – dalej u.g.n. – poprzez jego częściowe zastosowanie, podczas gdy podstawą podjęcia uchwały o wyrażeniu zgody winna być uchwała Rady Miejskiej w przedmiocie ustalenia zasad nabywania nieruchomości, której w zaskarżonej uchwale o nabyciu – nie powołano, zatem podjęcie decyzji o nabyciu nastąpiło bez podstawy prawnej. Podstawą do podjęcia uchwały o nabyciu nieruchomości jest uchwała rady miejskiej w przedmiocie

zasad nabywania nieruchomości podjęta na podstawie ww. przepisu, tym samym organ winien jako podstawę wskazać odpowiednią uchwałę rady miejskiej, nie zaś sam przepis wskazujący na obowiązek ustalenia zasad nabywania nieruchomości w formie uchwały Rady Miejskiej, co stanowi oczywiste naruszenie przepisów i świadczy o wydaniu uchwały Rady Miejskiej w Rzepinie bez podstawy prawnej. Uchwalenie zasad nabywania nieruchomości powinno odpowiadać wymaganiom ustawowym zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, ekonomiki finansowej, z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnej oraz celów publicznych, tymczasem zaskarżona uchwała nie zawiera ww. elementów;

6) obrazę przepisu art. 13 ust. 1 u.g.n. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i podjęcie uchwały o nabyciu nieruchomości na tej podstawie, podczas gdy przepis ten dotyczy obrotu nieruchomościami znajdującymi się w zasobach gminy, zatem nie może stanowić podstawy do podjęcia uchwały o nabyciu nieruchomości, która miałyby dopiero znaleźć się w tych zasobach po jej ostatecznym nabyciu.

Mając na uwadze wyżej przedstawione zarzuty skarżący wniósł o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały, zawiadomienie o wstrzymaniu wykonania uchwały komornika, prowadzącego postępowanie egzekucyjne oraz sądu prowadzącego nadzór nad egzekucją; wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżący podjął próbę wykazania interesu prawnego.

Złożona skarga nie spełnia warunków formalnych umożliwiających jej merytoryczne rozpoznanie i z tego powodu powinna zostać odrzucona.

Jeśli jednak Sąd nie podzieli powyższego stanowiska, organ w dalszej części uzasadnienia odniesie się kolejno do przedstawionych w skardze zarzutów dla wykazania również jej bezzasadności.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organ podnosi, iż zaskarżona uchwała dotycząca wyrażenia zgody na nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz prawa własności posadowionych na niej budynków nie jest uchwałą o publicznoprawnym charakterze, która mieści się w zakresie powołanego przepisu art. 101 ust. 1 u.g.n. Do uchwał organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, należą takie uchwały, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, a więc takie, które same przez się nie są czynnościami cywilnoprawnymi i nie wywołują skutków cywilnoprawnych.

Organ stoi na stanowisku prezentowanym szeroko w orzecznictwie, wyrażonym między innymi w uzasadnieniu postanowienia NSA z 9 października 2013 r. (I OSK 2121/13), jak i w zdaniu odrębnym do uchwały siedmiu sędziów NSA z 6 listopada 2000 r., (OPS 11/00), zgodnie z którym:

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wykonującą zadania publiczne za pośrednictwem organów: stanowiącego i wykonawczego, będących organami administracji publicznej. Ta sama gmina jednak jest również podmiotem prawa cywilnego; ma osobowość prawną i jako osoba prawna działa przez swoje organy "w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie" (art. 38 kodeksu cywilnego). Prawdą jest, iż wykonując swoje zadania gmina działa zarówno jak nosiciel imperium przekazanego przez państwo, jak i jako podmiot przynależnego do niej mienia (dominium), jednakże nie można przyjąć, iż w każdym wypadku realizacja zadań, w tym w sytuacji wykonywania uprawnień właścicielskich, organy gminy działają jako organy administracji publicznej. Sami administratywiści (H. Izdebski, M. Kulesza: Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne, Warszawa 1998, s. 123) uznają, iż korporacje wykonujące zadania publiczne i z tego powodu mające przymiot podmiotowości publicznoprawnej są niezależnie od tego wyposażone w osobowość prawną, niezbędną do samodzielnego występowania w stosunkach cywilnoprawnych.

Gminie jako jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie zaś z art. 45 u.s.g. ustawy o samorządzie gminnym podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymagań zawartych w odrębnych przepisach prawa. Samodzielność gminy, w tym w zakresie gospodarowania majątkiem, podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji, art. 2 ust. 3 ustawy). Wobec jednolitego ujęcia prawa własności (art. 140 k.c.) gminie, jak każdemu właścicielowi, przysługuje autonomia w sferze korzystania i dysponowania dobrami majątkowymi, a uprawnieniom gminy - właściciela odpowiada powszechny, obciążający wszystkie inne podmioty obowiązek niewkraczania w sferę uprawnień właściciela.

Wykonywanie uprawnień właścicielskich przez gminę, oprócz czynności faktycznych, następuje w drodze czynności prawnych jej organów; czynności te ze względu na kolegialny charakter tych organów przyjmują formę prawną uchwał. Forma "uchwały" jednak nie odbiera czynnościom charakteru cywilnoprawnego; są to w istocie dokonywane przez organy gminy akty prawa prywatnego. Już doktryna okresu międzywojennego uznawała, że aktami prywatnoprawnymi są czynności organów władzy administracyjnej dokonywane na takich samych zasadach jak czynności innych podmiotów cywilnoprawnych i podlegające przepisom prawa cywilnego (W.L. Jaworski: Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, s. 78). Wykonywanie uprawnień właścicielskich jest domeną prawa cywilnego i podejmowane w tym zakresie czynności mają charakter cywilnoprawny; należą do zakresu spraw gminy jako osoby prawnej, a nie organu administracji publicznej. W konsekwencji należy uznać, iż uchwała mająca wywołać skutki cywilnoprawne nie jest - w swym charakterze - uchwałą z zakresu administracji publicznej, chyba że uzyskuje atrybut upublicznienia ze względu na swój normatywny charakter lub przedmiot regulacji.

Takie stanowisko znajduje uzasadnienie w przepisach. Już z samego brzmienia art. 101 u.s.g. wynika, iż skoro skarga ma zastosowanie do uchwał podjętych w sprawach "z zakresu administracji publicznej", to znaczy, iż organy samorządu gminy podejmują także uchwały w sprawach nienależących do zakresu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z jedną z podstawowych dyrektyw wykładni językowej nie powinno się ustalać znaczenia normy w taki sposób, by pewne jej części były traktowane jako zbędne (E. Smoktunowicz: Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie SN, NSA i TK. Wykładnia prawa administracyjnego, Warszawa 1995, s. 31). Oznacza to, iż organy gminy podejmują również uchwały o charakterze cywilnoprawnym.

Nie zasługuje na uznanie podnoszony w piśmiennictwie zarzut, że uchwały o rozpoznawanym w sprawie niniejszej charakterze znalazłyby się poza kognicją sądu administracyjnego, gdyż wolą ustawodawcy było dopuszczenie do rozpoznania skarg na uchwały tylko w sprawach z zakresu administracji publicznej, nie zaś wszystkich uchwał podejmowanych przez organy stanowiące samorządu terytorialnego. Na poparcie tego stanowiska sąd w powoływanej wyżej uchwale OPS 11/00 wskazał, że na skutek dominacji, w orzecznictwie NSA, szerokiego rozumienia pojęcia "sprawy z zakresu administracji publicznej" następuje zatarcie granicy pomiędzy nadzorem nad działalnością samorządową, sprawowanym przez konstytucyjne organy nadzoru (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP), a skargą powszechną służącą ochronie interesu prawnego każdego podmiotu prawa. Jeżeli uznamy, iż mieszkańcowi gminy przysługuje skarga w przypadku podjęcia przez organ gminy, uchwały w każdej praktycznie sprawie, to przyznamy obywatelowi kompetencje organu nadzoru, który ma prawo kontrolować legalność wszystkich uchwał organu gminy, także uchwał o charakterze cywilnoprawnym. Taka interpretacja *actio popularis* jest sprzeczna z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. **Stanowisko takie chroni samodzielność (autonomię) gminy, jako osoby prawnej, przed wykorzystaniem skargi powszechnej do ochrony prywatnych interesów majątkowych innych podmiotów.** Nie ma przy tym znaczenia, że gmina wykonuje swoje uprawnienia prywatnoprawne i zadania publicznoprawne poprzez działanie tych samym organów w tej samej formie – uchwały. Nie oznacza to jednak automatycznie, że każda uchwała rady gminy dotyczyć będzie sprawy z zakresu administracji publicznej. W takim przypadku gmina w ramach dominium samodzielnie decyduje o swoim mieniu a ponieważ wolę swoją wyraża za pośrednictwem organu stanowiącego, dlatego uchwała podjęta w tym przedmiocie ma charakter cywilnoprawny.

W związku z powyższym złożona skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna, bowiem została złożona na uchwałę nie mającą charakteru publicznoprawnego.

Drugą przesłanką skutkującą odrzuceniem przedmiotowej skargi jest brak wykazania przez skarżącego jego legitymacji skargowej.

Sam fakt, iż przedmiotem skargi jest uchwała o charakterze cywilnoprawnym przesądza już o potencjalnej niemożności naruszenia uprawnień czy interesu prawnego skarżącego, gdyż nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych.

Skarżący natomiast wskazał, iż przed Sądem Rejonowym w Słubicach jak również przed Ministrem Sprawiedliwości oraz Krajową Radą Komorniczą toczą się postępowania kontrolne i nadzorcze wobec komornika prowadzącego egzekucję z nieruchomości, która jest przedmiotem zaskarżonej uchwały. Zdaniem skarżącego nieprawidłowe było postępowanie komornika podczas licytacji, w której jedynym licytantem był Burmistrz Rzepina występujący w imieniu Gminy Rzepin, posiadający zgodę na nabycie na podstawie zaskarżonej uchwały, a nabycie nieruchomości w takich warunkach skutkuje realną szkodą dla skarżącego - aktualnego właściciela nieruchomości. Skarżący dalej wskazał, że zaskarżona uchwała bezpośrednio godzi w jego interesy poprzez naruszenie wskazanych w zarzutach przepisów. Wskazane zaś naruszenia przepisów mają charakter obiektywny

i realny a sprzedaż nastąpiłaby poniżej rynkowej wartości nieruchomości co jest rażącym naruszeniem prawa i interesów skarżącego.

Nie sposób z opisanego w skardze i przytoczonego powyżej stanu faktycznego wysnuć wniosek, iż zaskarżona uchwała narusza interes skarżącego, a naruszenie to ma charakter bezpośredni i realny, co jest wymogiem koniecznym dla uzyskania legitymacji skargowej.

Bezpośredniość interesu prawnego polega na bezpośredniości związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z której wywodzony jest jego interes prawny, natomiast jego realność oznacza, że nie może to być tylko interes przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale ma być to interes już rzeczywiście istniejący

Mając powyższe na uwadze organ wnosi o odrzucenie skargi.

Jednocześnie z ostrożności procesowej organ odniesie się poniżej do merytorycznych zarzutów skargi w kolejności ich przytoczenia:

Zarzuty z pkt 1), 2), 4) – należy uznać za bezzasadne, ponieważ nie mają zastosowania do przedmiotu zaskarżonej uchwały. Odnoszą się do gospodarowania nieruchomościami, które są już w zasobach gminy. Na marginesie wypada podnieść, że powołane w zarzutach rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego jest nieaktualne, zostało uchylone w dniu 9 września 2023 r. Źródła zaś finansowania znajdują się w uchwale budżetowej.

Zarzut z pkt 3) – należy uznać za całkowicie chybiony. Burmistrz reprezentuje gminę na zewnątrz, a umocowanie to wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym (art. 31 u.s.g.). Rada nie ma delegacji ustawowej, aby upoważniać burmistrza do działania w imieniu gminy.

Zarzut z pkt 5) – przy uznaniu, iż doszło do oczywistej omyłki w powołanej ustawie, skarżący chciał zapewne powołać ustawę o samorządzie gminnym zamiast ustawę o gospodarce nieruchomościami – zarzut ten również należy uznać za chybiony. Z treści przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a in fine u.s.g. wynika, iż do czasu określenia zasad burmistrz może dokonywać czynności określonych tym przepisem tylko za zgodą rady. Zatem gdyby była podjęta uchwała w sprawie zasad – nie byłaby potrzebna uchwała wyrażająca zgodę, podejmowana w tym trybie.

Zarzut z pkt 6) – przepis art. 13 ust. 1 u.g.n. został powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały jako podstawa obrotu nieruchomościami. Jego zasadność organ pozostawia do uznania Sądu.

Mając powyższe na uwadze organ nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi na zasadzie art. 54 § 3 p.p.s.a., postanowił o jej przekazaniu do właściwego sądu administracyjnego z wnioskiem o:

- 1) odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i pkt 6 p.p.s.a.,
- 2) oddalenie skargi w całości w przypadku, gdyby Sąd nie podzielił stanowiska organu z pkt 1. powyżej,
- 3) zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych w przypadku reprezentowania organu przez profesjonalnego pełnomocnika.

Odnosząc się do wniosku zawartego w skardze o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, organ wyraża stanowisko, iż nie żąda przeprowadzenia rozprawy.

## **Uzasadnienie**

W dniu 2 października 2024 r. do Urzędu Miejskiego w Rzepinie wpłynęła skarga na uchwałę nr LXXXV/555/2024 Rady Miejskiej w Rzepinie z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na odpłatne nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności posadowionych na niej budynków. Zgodnie z art. 54 § 1 i § 2 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a) skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Niniejszą uchwałą organ postanowił przekazać złożoną skargę do właściwego sądu administracyjnego albowiem nie znalazł podstaw do jej uwzględnienia na zasadzie art. 54 § 3 p.p.s.a.