



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 28 lutego 2024 r.

Poz. 684

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.21.2024 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) **stwierdzam nieważność** § 2 ust. 2, § 5 oraz § 6 uchwały Nr LX/359/2023 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 29 grudnia 2023r. w sprawie: zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2023r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła uchwałę w sprawie: zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 roku, poz. 40 późn.zm.) oraz art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023r., poz. 344 z późn.zm.).

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż § 2 ust. 2, § 5 oraz § 6 uchwały jest niezgodny z prawem, tj. z art. 32 ust. 1b oraz art. 70 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023r. poz. 344, z późn.zm. - dalej zwanej ustawą lub u.g.n.).

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 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.

Mając na uwadze treść tej regulacji, w ocenie organu nadzoru jej celem jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Z zastrzeżeniem art. 32 ust. 1c ustawy, zasady te obowiązywać będą w każdym przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie art. 32 ust. 1b ustawy. Uchwała wydana na podstawie tego przepisu ustanawia bowiem normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, i tylko w taki sposób mogą zostać określone w niej wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad

kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży. Na podstawie omawianej normy kompetencyjnej, ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego samorządu terytorialnego do wydawania indywidualnych aktów prawnych tj. wyrażania przez ten organ zgody konkretnym użytkownikom wieczystym na nabycie w trybie tego przepisu nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, pomimo niespełnienia przez nich zasad sprzedaży określonych w uchwale. Tymczasem Rada w § 2 ust. 2 postanowiła, że "W przypadku niespełnienia warunków określonych z ust. 1 sprzedaż może nastąpić jedynie za zgodą Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku". Zastrzeżenie takiego uprawnienia stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 32 ust. 1b ustawy, co z kolei stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 5 uchwały Rada Miejska postanowiła że: "Cena sprzedaży nieruchomości może zostać rozłożona na raty, na okres 2 lat, przy czym pierwsza rata w wynosi 20% wartości nieruchomości podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości. Rozłożona na raty, niespłacona część ceny, podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z art. 70 ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami".

Zgodnie z przepisami art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami: cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność (ust. 1); cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, o których mowa w art. 37 ust. 2 i 3 oraz w art. 39 ust. 2, może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (ust. 2); rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski (ust. 3); w przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U.U.E. C 14 z 19.01.2008, str. 6) (ust. 3a); wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa, mogą wyrazić zgodę na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej (ust. 4).

Kompetencje organu stanowiącego gminy w powyższym zakresie ograniczają się zatem - stosownie do brzmienia art. 70 ust. 4 ww. ustawy - do wyrażenia zgody na zastosowanie, innej niż określona w ust. 3, stopy procentowej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej z dnia 26 maja 2023r. (druk sejmowy IX.3146) wskazano, że "Podkreślić jednak należy, że akty prawa miejscowego wydawane na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego nie będą mogły modyfikować warunków określonych w regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w art. 69, art. 69a, ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący w zakresie zasad i trybu sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego. (...) W przypadku rozłożenia ceny na raty zastosowanie znajdą zatem obowiązujące od wielu lat normy zawarte w art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym instrumenty zabezpieczające wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz świadczenia uboczne z tytułu rozłożenia płatności w czasie, polegające w szczególności na ustanowieniu hipoteki".

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów, "za niedopuszczalne uznać należy odmienne niż dokonane przez ustawodawcę uregulowanie powyżej kwestii w akcie niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego. Ustawodawca określił bowiem, że rozłożona na raty niespłacona części ceny sprzedawanej nieruchomości podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Wprawdzie w art. 70 ust. 4 u.g.n. przewidziano możliwość wyrażenia w formie uchwały przez radę gminy zgody na zastosowanie innej stawki procentowej niż określona w art. 70 ust. 3, jednak nie ulega wątpliwości, że zgoda ta dotyczy postanowień umownych w konkretnej sprawie, a nie w zakresie ogólnych zasad gospodarowania" (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 782/14 z 23.09.2014r. oraz podobnie: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 27.10.2011r. II SA/Go 698/11).

Powyższą kwestię wyczerpująco wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku I OSK 579/09 z 27.10.2009r. wskazując, że "Stosownie do art. 70 ust. 3 u.g.n., rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Nie ulega żadnej wątpliwości, że przepis ten ustanawia zasadę, która ma charakter uniwersalny: obejmuje wszystkie podmioty, które nabywają i spłacają ratami cenę nieruchomości nabytej od gminy w trybie bezprzetargowym (art. 70 ust. 2 u.g.n.). Natomiast regulacja zawarta w art. 70 ust. 4 u.g.n. ma charakter wyjątku od zasady wyrażonej w art. 70 ust. 3 u.g.n. Dalej NSA wyjaśnił, że tryb generowania cywilnoprawnego, umownego oświadczenia woli wymaga w tym wypadku współdziałania dwóch organów; wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy, do którego należy gospodarowanie mieniem komunalnym (...) pragnąc odstąpić na etapie zawierania umowy z konkretnym podmiotem od ustawowej wysokości oprocentowania wynikającej z art. 70 ust. 3 u.g.n., obowiązany jest wystąpić do rady, dla której ustawa o samorządzie gminnym zastrzega do wyłącznej kompetencji podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu wymienionych w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. i ubiegać się przed tym organem o zgodę na inną, wyjątkową, indywidualną modyfikację stopy oprocentowania. Podkreślić należy, że art. 70 ust. 4 u.g.n. nie zawiera żadnych kryteriów udzielenia takiej zgody co oznacza, że uchwała rady gminy w tym przedmiocie jest w pełni uznaniowa, a jej treść w znaczącej mierze zależeć będzie od argumentacji zaprezentowanej przez wnioskujący organ wykonawczy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) projektując w umowie stawkę oprocentowania odmienną od narzuconej przepisem art. 70 ust. 3 u.g.n. obowiązany będzie wykazać radzie szereg indywidualnych względów podmiotowych (warunki osobiste, sytuacja ekonomiczna) nabywcy oraz przedmiotowych (stan, rodzaj zbywanej nieruchomości), tak aby przekonać radę do ukształtowania sytuacji prawnej gminy mniej korzystnie, aniżeli przewiduje to ustawa (art. 70 ust. 3 u.g.n.). Odmowa wyrażenia zgody przez radę oznacza nakaz zastosowania przez wójta stawki oprocentowania określonej w art. 70 ust. 3 u.g.n. Wszystkie te argumenty wskazują, że uchwała w przedmiocie zgody na stawkę oprocentowania od niespłaconej części ceny nieruchomości gminnej zbywanej w trybie bezprzetargowym jest aktem indywidualnym rady, skierowanym do organu wykonawczego gminy. Stanowi element sformalizowanego trybu generowania cywilnoprawnego oświadczenia woli gminy w zakresie postanowień umownych wskazujących wysokość oprocentowania niespłaconej ceny zbywanej przez gminę nieruchomości, którą rozłożono nabywcy na raty. Funkcją tego przepisu jest zapewnienie kontroli nad treścią projektowanych oświadczeń woli gminy, które mogą prowadzić do długofalowego (do 10 lat; zob. art. 70 ust. 2 zd. pierwsze u.g.n.) kształtowania stałych dochodów gminy. Nieskrępowana odmowa wyrażenia zgody wydawana przez radę gminy na podstawie art. 70 ust. 4 u.g.n. wzmacnia funkcję gwarancyjną art. 70 ust. 3 u.g.n., gdyż zapobiega obniżeniu dochodów gminy poniżej granicy wyznaczonej przez ustawodawcę dla stosunków cywilnoprawnych tego rodzaju.

Ponadto ww. przepis uchwały określił sztywno wysokość pierwszej raty na "20% wartości nieruchomości". Po pierwsze wysokości pierwszej raty nie określa się od "wartości" nieruchomości tylko od "ceny za sprzedaż", a pojęcia te nie są tożsame. Po drugie rada gminy nie posiada uprawnień do określania sztywnej wysokości pierwszej wpłaty ceny za sprzedaż nieruchomości - nawet jeżeli określa tylko procentowy wskaźnik wartości, bowiem jest to kwestia umowna, którą regulować będą strony (wójt/burmistrz i nabywca). Rada nie jest również uprawniona do ustalania terminu płatności rat, w tym terminu zapłaty pierwszej raty, bowiem z art. 70 ust. 2 u.g.n. wynika, że "Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie".

Na marginesie należy wskazać, że zdanie pierwsze § 5 uchwały nie jest zbudowane poprawnie językowo: "przy czym pierwsza rata w wynosi 20% wartości nieruchomości podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości". Zapewne lokalny prawodawca omyłkowo użył słowa "wynosi" zamiast "wysokości".

Konkluzja jest więc taka, że Rada Miejska nie była uprawniona do ustalenia w § 5 uchwały generalnej zgody na stosownie przez wójta odmiennych, niż to przewidziała w art. 70 ust. 3 u.g.n. stawek oprocentowania, skutecznych wobec wszystkich potencjalnych nabywców nieruchomości gminnych nabywanych w trybie bezprzetargowym, którym rozłożono spłatę ceny. Rada nie była również uprawniona do określania wysokości pierwszej raty ani terminu jej zapłaty. Oznacza to, że uchwalając zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, Rada Miejska w tej części przekroczyła normę kompetencyjną zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i naruszyła art. 70 ust. 2 i 4 u.g.n.

W § 6 uchwały Rada Miejska uchwaliła, że "Nabywcy ponoszą koszty wyceny nieruchomości gruntowych, zleczanych przez Gminę Nowe Miasteczko w toku postępowania, koszty notarialne umowy sprzedaży prawa własności nieruchomości i aktu oraz związane z tym koszty wpisów w księgach wieczystych".

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Nowym Miasteczku nie była jednak uprawniona do określenia, kto będzie ponosił koszty wyceny nieruchomości, koszty notarialne, czy koszty wpisów do ksiąg wieczystych. Powyższej kompetencji organu stanowiącego gminy nie można wywieść z treści art. 32 ust. 1b pkt 1-pkt 6 ustawy. Kwestionowany przepis uchwały nie reguluje bowiem 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 umownych postanowień sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy gminy gospodaruje mieniem komunalnym. Natomiast z treści ustawy o gospodarce nieruchomościami 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. Zgodnie z obowiązującymi przepisami to organ wykonawczy upoważniony jest do dokonywania wszystkich czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi, w tym zawierania umów i umownego ustalania kwestii tam wskazanych. Stosownie do brzmienia art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zbycie nieruchomości następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie warunków takiej umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie zatem równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie kwestie dotyczące ponoszenia kosztów związanych z przeniesieniem własności nieruchomości (Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008r., sygn. akt II SA/Wr 139/08.), wysokości i terminu wniesienia pierwszej raty, a także innych regulacji odnoszących się stricte do warunków danej umowy. To organ wykonawczy oraz nabywca nieruchomości samodzielnie kształtują treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała ze skutkiem wobec osób trzecich (pro foro externo) w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez organ wykonawczy, co - w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje - należy uznać za niedopuszczalne.

Z uwagi na powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt