



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2023 r.

Poz. 7856



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.438.2023

z dnia 19 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LII/318/2023 Rady Gminy Uścimów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/318/2023 Rady Gminy Uścimów z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, w części obejmującej § 2 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/318/2023 Rady Gminy Uścimów została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała art. 198i ust. 1 w zw. z art. 198h ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).

W myśl powołanych przepisów - wprowadzonych ustawą 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 (Dz. U. poz. 1463) w Dziale VIa ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanym „Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego” - 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 (art. 198i ust. 1).

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego cenę nieruchomości 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 (art. 198h ust. 2).

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia określonego w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że znajdują do niej zastosowanie wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada Gminy podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego winna zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały przyjęto, że *do rat, o których mowa w pkt 2 ust. 2 stosuje się odpowiednio art. 70 ust. 2, 3 i 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023r. poz. 344 z późn. zm.).*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest pozbawiona uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie unormowanie godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, rangi ustawowej, które normują kwestie rozkładania na raty ceny nieruchomości, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na odesłaniu do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

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. Urz. UE 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 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 2023 r. (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, art. 70 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”.*

W świetle powyższego brak podstaw prawnych do stanowienia przez Radę Gminy w podejmowanej uchwale, że w przypadku rozłożenia ceny na raty *„stosuje się odpowiednio”* art. 70 ust. 2, 3 i 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że *„Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady*

gminy. [...] wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego z rzędu” (por. m. in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14).

Jak trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2023r., sygn. II SA/Łd 62/23 „Prawodawca lokalny nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego (...)”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreśla zaś, że stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 170/10, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014r., sygn. II OSK 73/13, wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1042/15).

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż kwestionowana regulacja nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/318/2023, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Uścimów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Uścimów