



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 779



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.61.2024

z dnia 26 stycznia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/238/2023 Rady Gminy Siemień z dnia 28 grudnia 2023 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 obejmującej § 3 oraz § 4 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 XXXII/238/2023 Rady Gminy Siemień z dnia 28 grudnia 2023 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 obejmującej § 3 oraz § 4 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/238/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy Siemień wskazała art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).

W myśl powołanego przepisu - wprowadzonego 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) 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.

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia określonego w art. 32 ust. 1b 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 myśl § 3 przedmiotowej uchwały *cenę nieruchomości gruntowej przeznaczonej do sprzedaży, o której mowa w § 1 ustala się w sposób określony w art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344, z późn. zm.).*

Zgodnie z § 4 uchwały w przypadku nieruchomości gruntowej, która wykorzystywana jest do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ma zastosowanie przepis art. 69a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344, z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje pozbawione są uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie unormowania godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, rangi ustawowej, 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. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 (ust. 1); 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 (ust. 2); 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 (ust. 3).

W art. 69a ustawa stanowi, że w przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień zawarcia umowy sprzedaży. Wartość pomocy publicznej odpowiada różnicy między wartością nieruchomości gruntowej a ceną tej nieruchomości.⁹ (ust. 1). W przypadku gdy wartość pomocy publicznej przekracza limit pomocy de minimis, pomocy udziela się do tego limitu i stosuje się dopłatę do wartości nieruchomości gruntowej przyjętej do ustalenia jej ceny. Wysokość dopłaty jest ustalana w umowie sprzedaży nieruchomości gruntowej.(ust 2) Dopłata, o której mowa w ust. 2, może zostać uiszczona w: pełnej wysokości w terminie 14 dni od dnia nabycia nieruchomości gruntowej; ratach rocznych płatnych przez okres nie dłuższy niż 20 lat, wnoszonych od roku następującego po roku nabycia nieruchomości gruntowej; kwocie pozostałej do spłaty w przypadku, o którym mowa w pkt 2, na wniosek nabywcy nieruchomości, złożony w każdym czasie trwania okresu, na jaki dopłata została rozłożona na raty (ust. 3).

Przytoczone przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co potwierdza treść uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z dnia 26 maja 2023 r.

W uzasadnieniu zmiany polegającej na dodaniu ust. 1b w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano bowiem: „*Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Przepis określa przykładowe kryteria, którymi właściwe organy będą mogły kierować się w swoich uchwałach lub zarządzeniach. W aktach tych, które będą miały charakter generalny, zostaną określone wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, a także wymiaru*

należności z tytułu nabycia przez użytkownika wieczystego własności gruntu oraz kształtowania innych warunków umowy, takich jak: rozłożenie ceny na raty, płatności w ratach dopłaty do wartości rynkowej nieruchomości. Organy stanowiące, określając przesłanki kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, mogą kierować się np. potrzebami społeczności lokalnej, szeroko pojętym interesem publicznym bądź potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe. 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”.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że odsyłanie w uchwale podjętej na podstawie art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami do art. 69 i art. 69a tej ustawy jest pozbawione uzasadnienia prawnego.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że „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 rzędu” (por. m.in., wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 96/14).

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 postanowienia § 3 i § 4 nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie w art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/238/2023 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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