



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 października 2024 r.

Poz. 5321

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.179.1.2024.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 2, § 6 ust. 3, § 7, § 9 ust. 2, § 10 ust. 3 i ust. 5 uchwały nr VI/57/2024 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 25 września 2024 r. w sprawie: zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Lubańskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubańskiego, dalej jako: Rada Powiatu, na sesji w dniu 25 września 2024 r., podjęła uchwałę nr VI/57/2024 w sprawie: *zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Lubańskiego* - dalej: uchwała.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 26 września 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), dalej jako: *usp*, art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), dalej jako: *ugn*, oraz art. 84 ust. 3 i ust. 5 *ugn*, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego oraz naruszeniu kompetencji organu wykonawczego powiatu, poprzez wyrażenie generalnej zgody na udzielenie bonifikaty od opłat z tytułu trwałego zarządu oraz określenie maksymalnej stawki procentowej tej bonifikaty;
- § 6 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 *usp*, art. 25b *ugn*, oraz art. 37 ust. 2, ust. 3 i ust. 3a *ugn*, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami poprzez rozszerzanie ustawowego katalogu przesłanek zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej;
- § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 *usp*, art. 25b *ugn* oraz art. 70 ust. 2 *ugn*, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami i wkroczeniu w zakres kompetencji organu wykonawczego powiatu, poprzez określenie w sposób sztywny okresu spłaty rat ceny sprzedaży nieruchomości, sposobu zabezpieczenia wierzytelności z tytułu rozłożonej na raty ceny sprzedaży nieruchomości oraz terminu płatności odsetek;
- § 7 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 68 ust. 1b w związku z art. 68 ust. 1 *ugn*, polegającym na niewypełnieniu normy kompetencyjnej poprzez brak określenia wysokości stawek procentowych bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości oraz warunków jej udzielenia;

- § 9 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a usp oraz art. 37 ust. 4 ugn, polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez wyrażenie generalnej zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy z jednostkami organizacyjnymi powiatu i jednostkami administracji publicznej;
- § 10 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b ugn oraz art. 71 ust. 1 w związku z art. 70 ust. 2 ugn, polegającym na przekroczenia kompetencji do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami i wkroczeniu w zakres kompetencji organu wykonawczego powiatu poprzez ustalenie terminów płatności rat pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz poprzez modyfikację regulacji ustawowych dotyczących terminu płatności pierwszej rat pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego;
- § 10 ust. 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b ugn oraz art. 72 ust. 2 i art. 73 ust. 5 ugn, polegającym na przekroczenia kompetencji do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami i wkroczeniu w zakres kompetencji organu wykonawczego powiatu poprzez określenie sztywnej stawki procentowej pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Nie mogą one regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Kwestionowana uchwała została podjęta w sprawie „zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Powiatu Lubańskiego”. W podstawie prawnej tego aktu Rada Powiatu Lubańskiego przywołała - obok kompetencyjnych unormowań ustawy o samorządzie powiatowym (art. 12 pkt 8 lit.a, art. 40 ust. 2 pkt 3 usp) - art. 13 ust. 1, art. 15, art. 18, art. 25a, art. 25b, art. 34, art. 37 ust. 1 i 2, art. 43 ust. 1, art. 67, art. 68, art. 70, art. 71, art. 72, art. 73, art. 74, art. 84 ugn. Zakres tych regulacji wskazuje, że podjęta uchwała miała na celu określenie w sposób kompleksowy zasad gospodarowania nieruchomościami, będących własnością Powiatu Lubańskiego.

Ocenę przedmiotowej uchwały należy poprzedzić wyjaśnieniem, jaki charakter ma podział kompetencji między organami gminy i jaki ewentualnie wpływ na dokonywane akty ma nieprzestrzeganie podziału kompetencji przez poszczególne organy.

Stosownie do dyspozycji art. 12 pkt 8 lit. a usp, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady powiatu jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu.

Według art. 26 ust. 1 usp organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Status zarządu powiatu jako organu wykonawczego określony został w przepisie art. 32 usp przez wskazanie jego zasadniczych zadań. Zarząd powiatu wykonuje uchwały powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do zadań zarządu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 3 usp).

Przepis art. 12 pkt 8 lit. a usp wprowadza wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, według której to zarząd powiatu gospodaruje mieniem powiatu.

Podobne uregulowanie zawiera art. 11 ust. 1 ugn, który stanowi, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. W myśl art. 25b ugn, powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu. Przepis art. 25 ust. 2 i 2a ugn ma odpowiednie zastosowanie do gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości. Z treści przepisu art. 25 ust. 2 ugn oraz art. 23 ust. 1 (do którego odsyła) wywieść można, że gospodarowanie zasobem nieruchomości polega na wykonywaniu czynności zbywania nieruchomości z zasobu oraz ich nabywania do zasobu, a także wydzierżawianiu, wynajmowaniu, użyczaniu,

oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości wchodzących w skład zasobu (art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a ugn).

Z powyższych przepisów wynika, że kompetencja do podejmowania decyzji w zakresie gospodarowania mieniem powiatu należy co do zasady do zarządu powiatu. Rada może się wypowiadać w tych sprawach wyłącznie w przypadkach wskazanych wprost w ustawie. Oznacza to zatem, że rada powiatu nie może podejmować czynności, które należą do strefy wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów jednostek samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 242/14). Przekazanie pewnych spraw do kompetencji rady gminy jest wyjątkiem, który musi być interpretowany ściśle i nie może prowadzić do swobodnego przejmowania przez radę do rozstrzygania w drodze uchwał wszystkich spraw ważnych z punktu widzenia gospodarki gminy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2004 r., sygn. akt II SA 3144/03). Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie do organów powiatu.

I

W § 5 uchwały postanowiono, że „1. Nieruchomości mogą być oddane osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczenie na cele związane z ich działalnością. 2. Udziela się bonifikaty od opłat rocznych za trwałe zarząd w wysokości: 1) za nieruchomości oddane pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację infrastruktury technicznej oraz realizację innych celów publicznych - do 50%; 2) za nieruchomości oddane jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo - rozwojową, wychowawczą, sportowo - turystyczną, na cele statutowe nie związane z działalnością zarobkową – do 90%”.

Możliwość udzielania określonych bonifikat od opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomością reguluje art. 84 ust. 3 ugn. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ może udzielić, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od opłat rocznych ustalonych zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2, jeżeli nieruchomość jest oddana: 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych; 2) jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową; 3) na siedziby organów administracji publicznej i sądów niewymienionych w art. 60 ust. 1 oraz prokuratur; 4) na siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów dla nieletnich. Nadto w myśl art. 84 ust. 5 ugn, wysokość opłat rocznych oraz udzielonych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w decyzji właściwego organu. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ugn przez właściwy organ należy rozumieć organ wykonawczy powiatu w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność powiatu.

Z treści art. 84 ust. 3 ugn wynika, że bonifikaty udziela się „za zgodą” rady. Organ ustalający opłatę zobligowany jest do uzyskania zgody właściwego organu, jeżeli ma zamiar takowej bonifikaty udzielić. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ugn, jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody, z wyjątkiem zgody, o której mowa w art. 46 ust. 4, następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę, z zastrzeżeniem art. 23a. Zgoda, o której mowa w art. 84 ust. 3 ugn, może być wyrażona przed wydaniem decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 84 ust. 5 ugn.

W ocenie organu nadzoru uprawnienia rady wynikające z art. 84 ust. 3 ugn, ograniczają się do wyrażenia zgody na zastosowanie bonifikaty w konkretnym indywidualizowanym przypadku. Przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Każdorazowe więc zastosowanie bonifikaty od opłaty z tytułu trwałego zarządu wymaga uzyskania zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków.

Taki kierunek interpretacyjny znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 828/22, należy zwrócić uwagę na leksykalne rozumienie „zgody” jako pozwolenia na coś (Słownik języka polskiego PWN), a nadto odwołać się do systemowej wykładni prawa opartej na spójności terminologicznej i znaczeniowej pojęć prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym zgoda ujmowana jest jako synonim pozwolenia, a więc aktu skierowanego zasadniczo do indywidualnie oznaczonego adresata. Wskazane bezpośrednio wyżej interpretacje związane z rozumieniem zgody w prawie administracyjnym skłaniają do potraktowania zgody udzielonej

"generalnie" jako niedopuszczalnej i niezgodnej z literą prawa, z systemową wykładnią prawa oraz z intencją ustawodawcy. W wyrokach z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 3944/18 oraz z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 690/19, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że upoważnienie do wyrażenia zgody - a nie do określenia ogólnych zasad czy przypadków - wskazuje, że uchwała organu stanowiącego o zwolnieniu z obowiązku przeprowadzenia przetargu może dotyczyć jedynie konkretnych, zindywidualizowanych przypadków wskazanych we wniosku organu wykonawczego, i nie może mieć charakteru blankietowego.

Powyższe orzeczenia nie dotyczyły wprawdzie uchwał podjętych na podstawie art. 84 ust. 3 ugn, lecz na podstawie art. 37 ust. 4 ugn. Zwrócić jednak należy uwagę, że w obu regulacjach posłużono się pojęciem „zgody” rady. Z tych względów organ nadzoru uznał, że opisany w nich kierunek interpretacyjny znajdzie zastosowanie do uchwał podjętych na podstawie art. 84 ust. 3 ugn.

Warunek uzyskania zgody rady przewidywał również art. 68 ust. 1 ugn w brzmieniu obowiązującym do 6 stycznia 2010 r. Zgodnie z nim „*Właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: (...)*”. Na tle tego brzmienia przepisu ukształtował się w orzecznictwie sądowym pogląd, że art. 68 ust. 1 ugn nie daje podstaw do wydawania aktów o charakterze generalnym. Nie tylko udzielenie bonifikaty, ale także zgoda na udzielenie bonifikaty, ma charakter indywidualny. Wyrażenie zgody powinno nastąpić w formie aktu indywidualnego, a nie w formie aktu generalnego (wyrok NSA z 23 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 1747/06; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Op 462/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 586/09).

W ocenie organu nadzoru wskazane bezpośrednio wyżej interpretacje związane z rozumieniem pojęcia „zgody” w prawie administracyjnym skłaniają do potraktowania generalnej, w stosunku do niezidentyfikowanej nieruchomości, zgody rady na udzielenie bonifikaty z tytułu trwałego zarządu jako niedopuszczalnej. Zwrócić nadto należy uwagę na użyte w art. 84 ust. 3 ugn pojęcie „nieruchomość” w liczbie pojedynczej. Tymczasem przez regulację §5 ust. 2 uchwały Rada Powiatu Lubańskiego taką generalną zgodę wyraziła.

Nadto wskazać należy, że przepis art. 84 ust. 3 ugn upoważnia radę powiatu jedynie do wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu. Natomiast w art. 84 ust. 5 ugn przesądzono o tym, że wszelkie rozstrzygnięcia dotyczące wysokości opłat rocznych oraz wysokości udzielanych bonifikat oraz sposobu zapłaty opłat powinny zapadać w formie decyzji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – w przypadku nieruchomości samorządowych. Wobec tego Rada Powiatu nie była organem uprawnionym do określania wysokości bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu.

W przepisach ugn nie została określona wysokość bonifikat od opłat rocznych czy też ich górna granica, w piśmiennictwie wskazuje się, że możliwe jest udzielenie bonifikaty nawet w wysokości 99% opłaty (E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024). W orzecznictwie podniesiono, że: „Decyzja w tym zakresie pozostawiona jest całkowitemu uznaniu organu rozstrzygającego. (...) Brak również podstaw do badania (...) okoliczności związanych z udzielaniem bonifikat w trybie art. 84 ust. 3 u.g.n. innym jednostkom budżetowym, każdy wniosek o udzielenie bonifikaty podlega rozstrzygnięciu w indywidualnej sprawie” (wyrok WSA w Łodzi z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 922/13).

W konsekwencji *określenie* w §5 ust. 2 uchwały maksymalnych stawek procentowych bonifikat od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu na poziomie do 50% w przypadku nieruchomości oddanych pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację infrastruktury technicznej oraz realizację innych celów publicznych oraz do 90% w stosunku do nieruchomości oddanych jednostkom organizacyjnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo - rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną, na cele statutowe nie związane z działalnością zarobkową, stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje orzecznicze Zarządu Powiatu, co stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b oraz art. 84 ust. 3 i ust. 5 ugn.

II

W § 6 ust. 3 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że zwalnia się z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu, jeżeli zbycie następuje na rzecz państwowych lub samorządowych osób prawnych.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawca taksatywnie uregulował wyjątki od zasady rozporządzania przetargowego i przepisy określające te wyjątki podlegają ścisłej wykładni. I tak w art. 37 ust. 2 ugn, przewidziano zamknięty katalog przypadków, kiedy obligatoryjnie następuje bezprzetargowe zbywanie nieruchomości publicznych. Przepis ten przewiduje tryb bezprzetargowy zarówno ze względów podmiotowych, jak również przedmiotowych. Jednym z przypadków kwalifikowanych przedmiotowo, jest zbycie nieruchomości, która ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji (art. 37 ust. 2 pkt 7 ugn).

Natomiast przepis art. 37 ust. 3 i 3a ugn przewiduje fakultatywne przypadki zbycia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które przybierają postać zwolnienia z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu. O odstępieniu od obowiązku zbycia nieruchomości należących do jednostki samorządu terytorialnego w drodze przetargu decyduje odpowiednia rada lub sejmik w drodze uchwały. Zwolnienie może objąć jedynie określone kategorie podmiotów i nieruchomości: 1) przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową; 2) zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat (ust. 3). Stosownie do art. 37 ust. 3a ugn, przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio w odniesieniu do nieruchomości w stosunku do których wygasło użytkowanie wieczyste na skutek upływu okresu ustalonego w umowie lub decyzji administracyjnej, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości albo jego spadkobierca.

Jak wynika z regulacji art. 37 ust. 2, ust. 3 i ust. 3a ugn, zwolnienie z obowiązku zbycia w drodze przetargu dotyczy wymienionych kategorii nieruchomości. Oznacza to, że zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym może się odbyć wyłącznie na podstawie przesłanek określonych przepisem art. 37 ust. 2, ust. 3 i ust. 3a ugn.

Przepisy ugn nie upoważniły Rady Powiatu do określenia innych przypadków zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Wskazane w ustawie przypadki obligatoryjnego i fakultatywnego zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym nie obejmują możliwości odstępiania od zbycia w drodze przetargu ze względu na to, że nabywcą nieruchomości jest państwowa lub samorządowa osoba prawna. Tymczasem w §6 ust. 3 uchwały Rada Powiatu zwolniła z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu, jeżeli zbycie następuje na rzecz państwowych lub samorządowych osób prawnych. Powyższym przepisem uchwały Rada Powiatu rozszerzyła określony ustawą w sposób enumeratywny katalog nieruchomości podlegających zbyciu w drodze bezprzetargowej, co jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp oraz art. 25b ugn i art. 37 ust. 2, ust. 3 i ust. 3a ugn.

III

Zgodnie z § 7 uchwały: „1. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej, na wniosek nabywcy, może zostać rozłożona na raty na okres 10 lat. Raty płatne są bez wezwania do 31 marca każdego roku. Wierzytelność powiatu w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu hipotecznemu. 2. Pierwsza rata w wysokości nie mniejszej niż 10% ustalonej ceny sprzedaży, podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy 3. Ustala się oprocentowanie roczne na zasadach określonych w ustawie od pozostających należności z terminem płatności do 31 marca każdego roku”.

Wskazać należy, że według art. 70 ust. 2 ugn cena nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej lub w drodze rokowań, 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.

Przywołany fragment przepisu wskazuje przede wszystkim, że ustawodawca dopuszczając możliwość rozkładania na raty ceny nieruchomości publicznej, sprzedawanej w trybie bezprzetargowym lub w drodze

rokowań, określił już górną granicę czasu spłaty należności ustalając ją do lat 10. W takich też granicach mogą poruszać się przyszłe strony umowy sprzedaży nieruchomości.

W świetle art. 70 ust. 4 ugn rada ma jedynie kompetencje do wyrażenia indywidualnej zgody na zastosowanie umownej stopy procentowej innej niż stopa redyskonta weksli stosowana przez NBP.

Organ uchwałodawczy określający zasady gospodarowania nieruchomościami powinien opracować zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w zakresie określonym art. 12 pkt 8 lit. a usp, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez powiat reprezentowany przez jego organ wykonawczy (zarząd powiatu). Kształtowanie w imieniu powiatu umowy sprzedaży nieruchomości mieści się w kompetencji organu wykonawczego powiatu.

Przepis art. 70 ust. 2 ugn wprost stanowi, że raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie. W świetle tego przepisu ustawodawca pozostawił woli stron ukształtowanie stosunku prawnego w zakresie liczby rat i terminów ich płatności, wprowadzając jedynie maksymalny okres, na jaki może być rozłożona należność (10 lat) oraz ustalając termin zapłaty pierwszej raty (do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność). Także takie elementy jak sposób zabezpieczenia niespłaconej części ceny sprzedaży nieruchomości, wysokość pierwszej raty, terminy płatności odsetek stanowią warunki umowy negocjowanej przez jej strony: przyszłego właściciela i powiatu. Organem wyłącznie uprawnionym do zawierania i kształtowania w imieniu powiatu treści umowy zbycia nieruchomości w powyższym zakresie jest zarząd powiatu, jako organ gospodarujący mieniem powiatu i reprezentujący powiat w stosunkach cywilnoprawnych. Rada powiatu nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem przez powiat umów, jeżeli ustawa takiej kompetencji nie przewiduje. Takie regulacje uchwały wykraczają poza delegację do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami powiatu.

Tymczasem Rada Powiatu w §7 pkt 1 uchwały określiła w sposób sztywny czas spłaty rat na okres 10 lat, uniemożliwiając stronom umowy ustalenie krótszego okresu spłaty, stosownie do art. 70 ust. 2 ugn. Nadto w §7 ust. 1 uchwały Rada Powiatu narzuciła stronom umowy określony sposób zabezpieczenia wierzytelności Powiatu w stosunku do nabywcy z tytułu niespłaconej ceny sprzedaży nieruchomości. W §7 ust. 2 uchwały Rada Powiatu narzuciła natomiast wysokość pierwszej wpłaty raty za sprzedaż, ustalając, że nie może ona być mniejsza niż 10% ustalonej ceny sprzedaży, zaś w ust. 3 tego paragrafu określiła termin płatności odsetek.

Wobec powyższego regulacje §7 ust. 1-3 uchwały wkraczają w ustawowe kompetencje organu wykonawczego. Pozostają w sprzeczności z zasadą, że to organ wykonawczy powiatu dokonuje czynności zarządu jej majątkiem, w tym także zawiera umowy dotyczące zagospodarowania mienia powiatowego. Wobec tego naruszają w sposób istotny art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b ugn oraz art. 70 ust. 2 ugn.

IV

W § 7 ust. 4 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „Zarząd Powiatu może udzielić bonifikaty od wartości nieruchomości w wysokości: 1) do 10% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych, 2) do 50% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo - rozwojową, wychowawczą lub sportowo - turystyczną, na cele statutowe nie związane z działalnością zarobkową, 3) do 30% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na rzecz Skarbu Państwa, 4) do 50% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, 5) do 30% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na pracownicze ogrody działkowe, 6) do 50% jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jest kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem”.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ugn, właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana: 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych; 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego; 3) stowarzyszeniom ogrodowym

w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe; 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.; 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego; 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej; 7) jako lokal mieszkalny; 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1, 3 i 5; 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych; 10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe; 11) podmiotom, o których mowa w art. 61 ust. 1; 12) na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278).

Stosownie do art. 68 ust. 1b ugn, w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Wbrew dyspozycji tego przepisu w kwestionowanej uchwale, Rada Powiatu nie określiła konkretnej wysokości stawek procentowych bonifikaty, określając w §7 ust. 4 jedynie górną granicę wysokości bonifikaty dla poszczególnych kategorii nieruchomości. Nie określiła również jakichkolwiek warunków udzielenia bonifikaty.

Wyjaśnić należy, że w art. 68 ust. 1b ugn ustawodawca uzależnił udzielenie przez organ wykonawczy bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości od określenia przez organ stanowiący wysokości stawek procentowych bonifikaty oraz warunków jej udzielenia. Brak określenia w uchwale ww. elementów stanowi o braku wypełnienia normy art. 68 ust. 1b ugn, co stanowi istotne naruszenie prawa mające wpływ na jej legalność.

V

W §9 ust. 2 uchwały Rada Powiatu wskazała, że obowiązek wyłonienia dzierżawcy w drodze przetargu nie dotyczy dzierżawy na rzecz jednostek organizacyjnych powiatu oraz jednostek administracji publicznej.

Przepis ten przewiduje generalne zwolnienie z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy z jednostkami organizacyjnymi powiatu oraz jednostkami administracji publicznej.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 ugn zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpieniu od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

Regulacja zawarta w zdaniu drugim art. 37 ust. 4 ugn uprawnia radę do wyrażenia zgody na odstąpieniu od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów, to jest umów użytkowania, najmu, dzierżawy. Ustawa nie określa przy tym żadnych szczegółowych zasad, kiedy takie odstąpienie może nastąpić, a zatem tylko od woli rady zależy, czy wyrazi zgodę na odstąpieniu od trybu przetargu.

Przyjęta w orzecznictwie wykładnia użytego w art. 37 ust. 4 ugn pojęcia „zgody” została już omówiona przy okazji analizy zarzutów do §5 ust. 2 uchwały (pkt I uzasadnienia rozstrzygnięcia). Wykładnia ta uzasadnia stanowisko, że przepis art. 37 ust. 4 ugn nie upoważnia rady do wprowadzania w uchwale generalnego zapisu pozwalającego na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów. Uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpieniu od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 730/19 zaaprobowany przez NSA w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt I OSK 3033/19; a także wyroki WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 177/21 i z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 508/20 oraz wyrok WSA w Olszynie z dnia 24 sierpnia 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 395/21).

Mając na uwadze powyższe, postanowienie § 9 ust. 2 uchwały wprowadzające generalną zasadę odstępstwa od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy, w przypadkach gdy stroną tej umowy będą jednostki organizacyjne powiatu oraz jednostki administracji publicznej, należy uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji z istotnym naruszeniem art. 37 ust. 4 ugn oraz art. 12 pkt 8 lit. a usp.

VI

W §10 ust. 3 uchwały Rada Powiatu ustaliła, że „Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej, Zarząd Powiatu może rozłożyć na oprocentowane raty, nie dłużej niż na okres 10 lat, płatne w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Rozłożona na raty, niespłacona część opłaty podlega oprocentowaniu z zastosowaniem stopy procentowej równej stopie redyskontowej weksli stosowanej przez NBP. Oprocentowanie płatne jest w terminach płatności raty. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego”.

W tym miejscu należy przytoczyć treść art. 71 ust. 2 ugn, który stanowi, że pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W myśl ust. 3 tego artykułu pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty. W sprawach tych stosuje się odpowiednio przepis art. 70 ust. 2-4. Oznacza to, że pierwsza rata pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 71 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 2 ugn).

W świetle powyższego organ uchwałodawczy Powiatu nie był uprawniony do określenia w § 10 ust. 3 uchwały terminu płatności rat pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z obowiązującymi przepisami to organ wykonawczy Powiatu zawiera umowy i w zakresie jego kompetencji pozostaje umowne ustalenie ww. kwestii (art. 25b w związku z art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 pkt 7a ugn).

Dodatkowo wskazać należy § 10 ust. 3 uchwały modyfikuje określony w art. 71 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 2 ugn termin płatności pierwszej raty pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Przepis § 10 ust. 3 uchwały stanowi, że raty płatne są w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Tak określony uchwałą termin dotyczy wszystkich rat, w tym pierwszej raty (brak w nim wyłączenia co do terminu płatności pierwszej raty). Tymczasem z przepisów art. 71 ust. 3 w związku z art. 70 ust. 2 ugn wynika, że w razie rozłożenia na raty pierwszej opłaty za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Wobec powyższego § 10 ust. 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b ugn oraz art. 71 ust. 1 w związku z art. 70 ust. 2 ugn, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad gospodarowania nieruchomościami i wkroczeniu w zakres kompetencji organu wykonawczego powiatu poprzez ustalenie terminów płatności rat pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz poprzez modyfikację regulacji ustawowych dotyczących terminu płatności pierwszej raty pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

VII

W § 10 ust. 5 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 25% ceny nieruchomości gruntowej”.

Kwestionowanym przepisem ustanowiono w sposób sztywny wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Zgodnie z art. 72 ust. 2 ugn, stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej. Nadto zgodnie z art. 73 ust. 5 ugn wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie. Zatem wynikający z art. 72 ust. 2 ugn margines swobody w ustaleniu stawki procentowej pierwszej opłaty został bowiem pozostawiony wprost do ustalenia w umowie przez jej strony, co wynika z art. 73 ust. 5 ugn.

Jeśli zatem to organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy, to w oparciu o art. 11, art. 25 i art. 73 ust. 5 ugn w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za

użytkowanie wieczyste, z uwzględnieniem granic określonych w art. 72 ust. 2 ustawy. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2015 r. (sygn. akt III CSK 274/14): „Przepisy dotyczące ustalenia opłat za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste mają - co do zasady - charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego ani strony umowy ani sąd nie mogą zmieniać ustalonych w tej mierze stawek ustawowych. Sąd władny jest jedynie kontrolować prawidłowość stosowania tych stawek, (...). Zgodnie z art. 73 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie, co oznacza, że określenie tych opłat trzeba zaliczyć do *essentialii negotii* umowy o ustanowienie wieczystego użytkowania”.

Wobec tego Rada Powiatu nie mogła zobowiązać Zarządu Powiatu do zastosowania, konkretnej - najwyższej stawki procentowej (25%) pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Zatem § 10 ust. 5 uchwały został podjęty z naruszeniem podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym powiatu, który wynikał z art. 12 pkt 8 lit. a w związku z art. 32 ust. 2 pkt 3 usp, art. 25b ugn oraz art. 73 ust. 5 i art. 72 ust. 2 ugn.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Maciej Awizeń