



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 grudnia 2023 r.

Poz. 7857



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.457.2023

z dnia 19 grudnia 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXVIII/884/2023 Rady Miasta Zamość z dnia 27 listopada 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 LXVIII/884/2023 Rady Miasta Zamość z dnia 27 listopada 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 LXVIII/884/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Miasta 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 Miasta podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego winna zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W § 3 przedmiotowej uchwały przyjęto, że 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.

Natomiast w § 4 uchwała stanowi, iż w przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej ustalonej w oparciu o art. 69a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje są pozbawione uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Miasta 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).

Stosowanie zaś do treści z art. 69a ww. ustawy 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 (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: 1) pełnej wysokości w terminie 14 dni od dnia nabycia nieruchomości gruntowej; 2) ratach rocznych płatnych przez okres nie dłuższy niż 20 lat, wnoszonych od roku następującego po roku nabycia nieruchomości gruntowej; 3) 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); do dopłaty wnoszonej w formie rat przepis art. 70 ust. 3a stosuje się odpowiednio (ust. 4).

Przytoczone przepisy art. 69 oraz art. 69a ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*), co potwierdza treść uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z dnia 26 maja 2023r.: „*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 orzecznictwie sądowno-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 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 Miasta w art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVIII/884/2023, 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) Prezydent Miasta Zamość
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Zamość