



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 5 kwietnia 2024 r.

Poz. 2018

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.137.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIV/544/24 Rady Miasta Działdowo z dnia 29 lutego 2024 r.** w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych w **części dotyczącej** § 3 ust. 1 i ust. 2 oraz § 4 ust. 1.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Działdowo, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), przyjęła zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 32 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazanym w podstawie prawnej uchwały podjętej przez Radę Miasta Działdowo, odpowiednia rada albo sejmik - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustalają w drodze 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.

Realizując ww. normę kompetencyjną, organ stanowiący Gminy - Miasto Działdowo, w § 3 ust. 1 uchwały Nr LXIV/544/24 postanowił, że cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się w wysokości:

- 1) 60% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży w przypadku, gdy cena zostanie zapłacona do dnia 31 grudnia 2024 r.

- 2) 70% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży w przypadku, gdy cena zostanie zapłacona do dnia 31 grudnia 2025 r.
- 3) 80% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży w przypadku, gdy cena zostanie zapłacona do dnia 31 grudnia 2026 r.
- 4) 90% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży w przypadku, gdy cena zostanie zapłacona do dnia 31 grudnia 2027 r.
- 5) 100% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży w przypadku, gdy cena będzie zapłacona od 01 stycznia 2028 r.

Jednocześnie w ust. 2 ww. § 3 teje uchwały wskazano, że termin zapłaty uznaje się datę wpływu środków na rachunek bankowy Gminy-Miasto Działdowo lub datę wpłaty w kasie Urzędu Miasta w Działdowie.

Mając powyższe na uwadze zauważyć trzeba, że zgodnie przepisami art. 69 i art. 69a 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 (art. 69 *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* (art. 69 *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 (art. 69 *ust.* 3).

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 (art. 69a *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 (art. 69a *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 (art. 69a *ust.* 3). Do dopłaty wnoszonej w formie rat przepis art. 70 *ust.* 3a stosuje się odpowiednio (art. 69a *ust.* 4).

Analiza zacytowanych wyżej przepisów wskazuje, że są to przepisy kogentne, a nie dyspozytywne, czyli organy gminy są bezwzględnie zobowiązane do ich stosowania przy sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, o ile oczywiście użytkownik wieczysty nie realizuje roszczenia, o którym mowa w art. 198g i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym uznać należy, że ustalenie ceny nieruchomości sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym nie mieści się w normie kompetencyjnej zawartej w art. 32 *ust.* 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stanowienie zaś w tym zakresie przez radę gminy należy uznać za działanie bez podstawy prawnej.

Jednocześnie zauważyć wypada, że samo ustalenie ceny nieruchomości w oparciu o bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawowe, podobnie jak ustalenie terminu zapłaty należy do kompetencji organów wykonawczych, a nie uchwałodawczych.

Zgodnie bowiem z art. 23 *ust.* 1 w związku z art. 25 *ust.* 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to wójt gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości.

Wójt, będący organem uprawniony do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną i to on powinien rozstrzygnąć przedmiotowe kwestie.

Stąd należy stwierdzić, że wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy uchwały podjęte z rażącym naruszeniem prawa, gdyż są postanowieniami, które powinny być skonkretyzowane w umowie cywilnoprawnej. Tym samym kwestionowane przepisy zostały więc podjęte niezgodnie z prawem, gdyż w myśl obowiązujących, powołanych powyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, to organ wykonawczy zawiera umowy i w zakresie jego kompetencji pozostaje umowne ustalenie kwestii tam wskazanych. Rada gminy nie może podejmować czynność, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Rada nie mogła zatem regulować w przedmiotowej uchwale tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących, zostały powierzone kompetencji organu wykonawczego (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07).

Dodać ponadto trzeba, że stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 uchwały skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego kolejnego przepisu tegoż aktu, czyli § 4 ust. 1 uchwały. Regulacja ta bowiem wprost odnosi się wyłącznie do treści zakwestionowanego § 3 ust. 1, gdyż stanowi że sprzedaż nieruchomości wykorzystywanej przez użytkownika wieczystego do prowadzenia działalności gospodarczej *na warunkach określonych w § 3 pkt 1), 2), 3) i 4)* stanowić będzie pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz.Urz.U.E.L.2023.2831 z dnia 2023.12.15).

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odesłanie do wyeliminowanego z obrotu prawnego przepisu tego warunku nie spełnia, co przesądza o stwierdzeniu nieważności § 4 ust. 1 uchwały.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski