



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 5 stycznia 2024 r.

Poz. 183

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.417.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3., § 5 i § 6 uchwały Nr LXX/542/2023 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Ustronie Morskie podjęła uchwałę Nr LXX/542/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 listopada 2023 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada przywołała m.in. przepisy art. 198h ust. 2 i art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>1)</sup>, w myśl których kolejno: *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 oraz 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.*

W pierwszej kolejności wskazać należy, że uchwałę podjętą na podstawie drugiego z powołanych wyżej przepisów, a mianowicie art. 198i ustawy o gospodarce nieruchomościami, określającą szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych - jak to ma miejsce w przypadku badanej uchwały Nr LXX/542/2023 Rady Gminy Ustronie Morskie - należy zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego. Takie akty muszą odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2)</sup>, która stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza granice delegacji ustawowej.

Zdaniem organu nadzoru, powyższych wymogów nie spełniają regulacje § 3, § 5 i § 6 uchwały Nr LXX/542/2023, w których Rada Gminy Ustronie Morskie postanowiła, że:

*§ 3. W przypadku rozłożenia ceny na raty pierwsza rata powinna zostać wniesiona w kwocie nie niższej niż 20% wysokości kwoty ceny sprzedaży wraz z należnym oprocentowaniem od pozostałej części ceny, nie później niż w dniu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej, pozostałe raty roczne nie mogą być niższe niż 20% ceny sprzedaży.*

*§ 5. Nabywcy ponoszą koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży (w tym koszty wyceny nieruchomości gruntowych, zleczanych przez Gminę Ustronie Morskie w toku postępowania, koszty zamieszczenia w prasie lokalnej wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, koszty wypisu i wrysu z rejestru gruntów) oraz koszty notarialne umowy sprzedaży prawa własności nieruchomości i aktu ustanowienia hipoteki oraz związane z tym koszty wpisów w księgach wieczystych.*

*§ 6. Termin zawarcia aktu notarialnego umowy sprzedaży zostanie ustalony po terminie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, jednakże zawarcie aktu notarialnego musi nastąpić w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.*

Dokonując oceny legalności badanej uchwały istotne znaczenie ma fakt, że przepis, który stanowi jej materialnoprawną podstawę, został zamieszczony w ustawie o gospodarce nieruchomościami w Dziale VIa pt. Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego, który to dział został wprowadzony na mocy ustawy 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 (dalej „ustawa nowelizująca”)<sup>3</sup>). Istotą przepisów epizodycznych jest to, że zawiera się w nich regulacje, które wprowadzają odstępstwa od przepisów ogólnych, a jednocześnie okres ich obowiązywania jest ściśle określony.

W myśl art. 198g ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej może wystąpić z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W treści art. 198g ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawodawca sformułował negatywne przesłanki, których spełnienie uniemożliwia zbycie nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. Z kolei, w art. 198h ust. 1 ustawy wskazano, że *w odniesieniu do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa cenę nieruchomości ustala się:*

*1) w przypadku zapłaty ceny jednorazowo - jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży;*

*2) w przypadku rozłożenia ceny na raty - jako dwudziestopięciokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.*

Ustawodawca, przewidując w art. 198i ust. 1 ww. ustawy dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do określenia warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, zastrzegł jednocześnie, że w przypadku niepodjęcia uchwały we wskazanym w tym przepisie terminie (4 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej), przepis art. 198h ust. 1 stosuje się odpowiednio. Wprawdzie, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie precyzuje, jakiego rodzaju warunki sprzedaży mają być przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sformułowane, postanawiając jedynie, że mają być one „szczegółowe”, to jednak na podstawie treści powołanych regulacji, tj.: art. 198h ust. 1 i art. 198i ust. 1 i 2 ustawy, przyjąć trzeba, że przez „szczegółowe warunki” należy rozumieć sposób ustalenia ceny nieruchomości. Skoro bowiem niepodjęcie w terminie uchwały, o której mowa w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powoduje konieczność stosowania art. 198h ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa sposób ustalenia ceny, to

<sup>3</sup> Ustawa 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. z 2023 r. poz. 1463).

również uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinna właśnie określać ten zakres spraw.

Realizacja kompetencji zamieszczonej w art. 198i ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może zatem polegać na określeniu: wysokości pierwszej raty oraz terminu jej wniesienia, w przypadku rozłożenia ceny nieruchomości na raty, kosztów, jakie ponieść ma nabywca nieruchomości oraz terminu zawarcia umowy sprzedaży, czego dokonała Rada Gminy Ustronie Morskie w treści § 3, § 5 i § 6 uchwały Nr LXX/542/2023, lecz na unormowaniu, na jakich warunkach „cenowych” nastąpi sprzedaż tej nieruchomości. Regulując powyższe kwestie Rada Gminy wykroczyła więc poza granice upoważnienia zawartego w powołanym przepisie ustawowym.

Powyższe postanowienia uchwały Nr LXX/542/2023 naruszają nadto art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi gospodarowanie mieniem komunalnym gminy i reprezentowanie tej jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak również stoją w sprzeczności z zasadą swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny<sup>4</sup>). Zgodnie z obowiązującymi przepisami to organ wykonawczy upoważniony jest do dokonywania wszystkich czynności z zakresu obrotu nieruchomościami gminnymi, w tym zawierania umów i umownego ustalania kwestii tam wskazanych. Rada gminy nie może natomiast podejmować działań, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze, która zobowiązuje do ścisłego przestrzegania kompetencji przyznanych poszczególnym organom<sup>5</sup>). Stosownie do brzmienia art. 353<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny *strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego*. Zbycie nieruchomości następuje w drodze umowy cywilnoprawnej. Ustalenie warunków takiej umowy podlega woli jej stron. Wyłącznie zatem równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne określić w umowie kwestie dotyczące ponoszenia kosztów związanych z przeniesieniem własności nieruchomości<sup>6</sup>), wysokości i terminu wniesienia pierwszej raty, a także innych regulacji odnoszących się *stricte* do warunków danej umowy. To organ wykonawczy oraz nabywca nieruchomości samodzielnie kształtują treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Rada stanowiąc o powyższym zaingerowała bezpośrednio w treść stosunków cywilnoprawnych i związała ze skutkiem wobec osób trzecich (*pro foro externo*) w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez organ wykonawczy, co – w sytuacji, w której ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje – należy uznać za niedopuszczalne.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności § 3, § 5 i § 6 uchwały Nr LXX/542/2023 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Zachodniopomorski

**Adam Rudawski**

<sup>4</sup>) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

<sup>5</sup>) Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07.

<sup>6</sup>) Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 139/08.