



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 8622

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.350.2024.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

orzekam:

nieważność § 2 pkt 2 uchwały nr VIII/127/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 24 września 2024 r. w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Miasta Poznania, oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2024 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr VIII/127/IX/2024 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Miasta Poznania, oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 października 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę materialnoprawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), zwanej dalej "u.g.n.". Zgodnie z tym przepisem, 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.

Powyższy przepis został wprowadzony 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).

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie upoważnienia określonego w art. 32 ust. 1b u.g.n. stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że znajdują do niej zastosowanie wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego winna zatem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Mocą § 2 ust. 2 uchwały, Rada Miasta Poznania ustalając szczegółowe wytyczne dotyczące sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Miasta Poznania na rzecz ich użytkowników wieczystych, postanowiła, że „cenę sprzedaży nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej ustala się w wysokości równej wartości nieruchomości określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży”.

Tymczasem art. 69 ust. 2 u.s.g., stanowi, że "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".

Oceniając legalność podjętej uchwały, stwierdzić należy, że przepis § 2 pkt 2 uchwały w sposób istotny narusza prawo, gdyż został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 32 ust. 1b u.g.n., a ponadto stanowi niedozwoloną modyfikację art. 69 ust. 2 u.g.n.

Należy zauważyć, że przepis art. 32 ust. 1b u.g.n. uprawnia radę gminy jedynie do ustalenia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Ponadto przepis ten określa przykładowe kryteria, którymi organ stanowiący może kierować się podejmując w tej materii uchwałę. Natomiast sposób ustalania ceny nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej przeznaczonej do sprzedaży użytkownikom wieczystym został szczegółowo określony przez ustawodawcę w art. 69 ust. 2 u.g.n.

Przepis art. 69 ust. 2 u.g.n. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że właściwy organ gminy jest obowiązany do jego stosowania przy ustalaniu ceny ww. nieruchomości. Na bezwzględne obowiązki omawianego przepisu zwrócono uwagę już w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z dnia 26 maja 2023 r., bowiem w uzasadnieniu zmiany polegającej na dodaniu ust. 1b w art. 32 u.s.g. wskazano: „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”. Dodatkowo w uzasadnieniu do art. 69 ust. 2 u.s.g. wyjaśniono, że „Projekt przyznaje stronom umowy swobodę zarówno w odniesieniu do decyzji o jej zawarciu (cywilnoprawny tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego), jak i w negocjowaniu i ustalaniu ceny zbywanej nieruchomości. Właściwy organ reprezentujący publicznego właściciela gruntu (w niniejszej sprawie: organ wykonawczy gminy - przyp. wł.) będzie mógł zaoferować przedsiębiorcy cenę gruntu

w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, ale nie wyższej niż jego wartość rynkowa” - druk nr 3146.

Zatem unormowanie przez ustawodawcę kwestii sposobu ustalenia ceny nieruchomości sprzedawanych ich użytkownikom wieczystym, zdaniem organu nadzoru, wyklucza kompetencję prawotwórczą rady gminy w tym zakresie.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa narusza porządek prawny w stopniu istotnym, gdyż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może doprowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji ustawodawcy – por. wyrok NSA z 19 maja 2021 r., III OSK 439/21 (CBOSA). Ponadto „Jednolite jest stanowisko orzecznictwa i doktryny, że istotne naruszenie prawa stanowi wskazanie w akcie prawa miejscowego zmodyfikowanych przepisów ustawy” – wyrok WSA w Poznaniu z 12 stycznia 2022 r., IV SA/Po 923/21 (CBOSA).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania