

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Białymstoku  
WYDZIAŁ II  
ul. H. Sienkiewicza 84  
15-950 BIAŁYSTOK

Dnia **3 lipca 2024**  
Sygn. akt II SA/Bk 286/24

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu


**r. pr. Zuzanna Ponarad**  
**Pełnomocnik Gminy Miejskiej Bielsk**  
**Podlaski**

**Urząd Miasta Bielsk Podlaski**  
**ul. M. Kopernika 1**  
**17-100 BIELSK PODLASKI**

### **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 3 lipca 2024, sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia **20 czerwca 2024** wraz z uzasadnieniem.-

*Starszy sekretarz sądowy*  
*Sylvia Tokajuk*







## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku  
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Roleder
Sędziowie	sędzia WSA Elżbieta Lemańska (spr.) sędzia WSA Marek Leszczyński
Protokolant	specjalista Katarzyna Derewońko

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2024 r.  
sprawy ze skargi Gminy Miejskiej Bielsk Podlaski  
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego  
z dnia 26 marca 2024 r. nr NK-II.4131.60.2024.MŁ  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności w części uchwały Gminy Miejskiej Bielsk  
Podlaski z dnia 27 lutego 2024 r. nr LXXIV/572/24 w sprawie zasad przeznaczania do  
sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz  
szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich  
użytkowników wieczystych

1. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;
2. zasądza od Wojewody Podlaskiego na rzecz skarżącej Gminy Miejskiej Bielsk Podlaski kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Sylvia Tokajuk





Sygn. akt II SA/Bk 286/24

## UZASADNIENIE

I. W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Miasta Bielsk Podlaski podjęła uchwałę Nr LXXIV/572/24 w sprawie zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 2024 r. pod pozycją 1292. W § 6 uchwały Rada zamieściła następującą regulację: „cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu ustala się w wysokości najbardziej zbliżonej do rynkowej wartości nieruchomości, jednak nie niższej niż 95% wartości określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży”.

II. Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 marca 2024 r. znak NK-II.4131.60.2024.MŁ Wojewoda Podlaski stwierdził nieważność § 6 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 32 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), dalej: u.g.n. Zdaniem organu nadzoru Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 32 ust. 1b u.g.n. Jak wskazał, celem tej normy kompetencyjnej jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Uchwała podjęta na tej podstawie powinna zawierać wyłącznie normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc tylko w taki sposób mogą w niej zostać określone wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży. Natomiast sposób ustalania ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu określony został przez ustawodawcę w art. 69 ust. 1 i 2 u.g.n., a zatem nie mieści się w normie kompetencyjnej zawartej w art. 32 ust. 1b ustawy. Wprowadzenie regulacji w tym zakresie przez Radę należy uznać za działanie bez podstawy prawnej.

III. Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wniosła do sądu administracyjnego Gmina Miejska Bielsk Podlaski, która zarzuciła naruszenie art. 32 ust. 1b u.g.n. przez niewłaściwe zastosowanie skutkujące uznaniem, iż ustalając w

§6 uchwały z 27 lutego 2024 r. wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych wykraczała poza ustawowe upoważnienie. Zdaniem skarżącej Wojewoda Podlaski nie odniósł się do kształtu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 32 ust. 1b u.g.n., a wskazał wyłącznie na treść art. 68 - 69 u.g.n. Tymczasem „szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” wymienione w art. 32 ust. 1b u.g.n. obejmują także zasady ustalenia ceny sprzedaży. Skarżąca wskazała na treść uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, która wprowadziła art. 32 ust. 1b u.g.n. i wywiodła, że projektodawca ustawy wyraźnie wskazał na możliwość kształtowania przez organ stanowiący wytycznych w zakresie m.in. wymiaru należności z tytułu nabycia przez użytkownika wieczystego własności gruntu, ale w granicach wyznaczonych art. 69-70 u.g.n. Zdaniem skarżącej o ile rada gminy nie została upoważniona do określenia sztywnej ceny nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, to jednak mieszczą się w granicach upoważnienia wytyczne bardziej precyzujące zakres ustalenia ceny w negocjacjach. Do takiego rozumowania uprawnia brzmienie art. 69 ust. 2 u.g.n. Jak wskazała, kierując się zasadą prawidłowej gospodarki, a także biorąc pod uwagę dotychczas stosowaną praktykę przy sprzedaży nieruchomości jej użytkownikowi wieczystemu, w § 6 uchwały ustalono, aby cena sprzedaży w negocjacjach była ustalana na poziomie nie niższym niż 95% wartości rynkowej. Tym samym rada gminy zaostrzyła warunki ustalania ceny sprzedaży celem ochrony interesów majątkowych gminy, pozostawiając organowi wykonawczemu ustalenie właściwej ceny sprzedaży. Stanowisko to jest wyrazem polityki gminy w zakresie zbywania nieruchomości gminnych służących prowadzeniu działalności gospodarczej, czyli przynoszących dochód. Postanowienie to nie jest sprzeczne z treścią art. 69 ust. 2 u.g.n., bowiem nie wykracza poza granice wyznaczone treścią ustawy. Rada nie ustaliła, iż cena nieruchomości może być niższa niż dolna granica wskazana w art. 69 ust. 2 u.g.n. ani też nie ustaliła, by można było tę cenę ustalić na poziomie wyższym niż wartość nieruchomości wynikająca z operatu szacunkowego aktualnego na dzień sprzedaży. Skarżąca zwróciła uwagę, że Wojewoda Podlaski realizując ustawowe upoważnienie z art. 32 ust. 1b u.g.n. w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, wydał 28 marca 2024 r. zarządzenie nr 52/2024 w sprawie ustalenia zasad



przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2024 r. poz. 1753). W § 1 ust. 3 zarządzenia ustalił, że „W przypadku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego wykorzystującego tę nieruchomość do prowadzenia działalności gospodarczej, cenę sprzedaży nieruchomości gruntowej starosta winien ustalić w wysokości równej wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży”. A zatem w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa sprzedawanych na rzecz ich użytkowników wieczystych organ nadzoru nakazał starostom ustalenie ceny sztywnej. Stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego jest sprzeczne z ww. działaniem organu nadzoru.

IV. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wyjaśnił, że w jego ocenie wskazanie zasad ustalenia ceny sprzedaży nie zawiera się w wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, o których to wytycznych mowa jest w art. 32 ust. 1b u.g.n. Pojęcie „szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” należy rozumieć jako zbiór reguł postępowania (wytycznych) dla organu wykonawczego związanych ze sprzedażą nieruchomości, z pominięciem szczegółowych postanowień określonych w aktach wyższego rzędu (tj. ustawach) oraz przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, z nabywcą - dotychczasowym użytkownikiem wieczystym. Natomiast sposób ustalenia ceny nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, określony został wprost w art. 69 ust. 2 u.g.n. Przepis ten Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała w § 6 kwestionowanej uchwały. Organ nadzoru przytoczył fragment uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wprowadzającej art. 32 ust. 1b u.g.n. akcentując następujący fragment: „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. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący w zakresie zasad i trybu sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego”. Z tego

wyprowadził, że także „zawężanie zakresu ustalonej ceny nieruchomości gruntowej, nawet jeśli mieści się w granicach wyznaczonych w art. 69 ust. 2 ustawy, nadal stanowi modyfikację ustawowych warunków”. Zdaniem organu nadzoru w pozostałej części uzasadnienia projektu ustawy również wskazano na okoliczności świadczące o tym, że sposób ustalenia minimalnej i maksymalnej ceny nieruchomości określony jest w ustawie i nie podlega uregulowaniu w drodze uchwały. Jak wskazał bowiem „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.” Projektodawca podkreślił, że ostateczna cena nieruchomości może zostać ustalona w wyniku negocjacji pomiędzy właściwym organem reprezentującym publicznego właściciela gruntu - organ wykonawczy gminy a przedsiębiorcą (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3146). W pozostałym zakresie zarzuty skargi Wojewoda uznał za bezzasadne.

V. Podczas rozprawy w dniu 20 czerwca 2024 r. pełnomocnik skarżącej Gminy Miejskiej wywiodła, że przed wejściem w życie nowelizacji wprowadzającej art. 32 ust. 1b u.g.n. Burmistrz w praktyce ustalał cenę sprzedaży nieruchomości na poziomie rynkowym wynikającym z operatu szacunkowego. Wprowadzony § 6 uchwały miał na celu zadbanie o interes ekonomiczny Gminy, tj. związanie organu wykonawczego przy ustaleniu ceny sprzedaży nieruchomości, tak aby nie dochodziło do sprzedaży po najniższej dopuszczalnej cenie wynikającej z art. 69 ust. 2 u.g.n. Na pytanie sądu pełnomocnik przyznała, że Rada podjęła uchwałę na podstawie art. 198i u.g.n., ale została ona zakwestionowana przez organ nadzoru z uwagi na wprowadzenie ceny sztywnej. Kolejna uchwała podjęta na tej podstawie nie odnosiła się do ceny. Dodała, że praktyka organów samorządowych w kraju na gruncie art. 32 ust. 1b u.g.n. jest różna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

VI. Skarga podlega uwzględnieniu, bowiem zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze narusza art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie



gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej: u.s.g., niezasadnie przypisując Radzie Gminy Miejskiej Bielsk Podlaski istotne naruszenie prawa wprowadzeniem regulacji § 6 uchwały z 27 lutego 2024 r.

VII.1. Zgodnie z art. 91 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały w trybie określonym w art. 90 (ust. 1); w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalilo się stanowisko, zgodnie z którym przez sprzeczność z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Natomiast istotne naruszenie prawa (w opozycji do naruszenia nieistotnego, o którym mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g.) to np. wydanie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą wydania uchwały, czy też naruszenie procedury jej wydania. Tylko istotne naruszenie prawa, czyli prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (uchwały) organu gminy (vide np. wyrok NSA z 29 lutego 2024 r. w sprawie III OSK 1358/22, orzeczenia.nsa.gov.pl).

2. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów; zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem jest źródłem obowiązującego prawa na obszarze działania organu, którą ją podjął. W systemie źródeł prawa jest jednak aktem niższej rangi niż ustawa. Podejmowana jest bowiem „na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego”. Przedmiot uchwały i zakres materii, która ma być w niej uregulowana, wyznacza upoważnienie ustawowe, które powinno być wykonane w całości oraz nie

powinno być przekroczone czy zmodyfikowane. W przypadku wystąpienia sprzeczności aktu podustawowego z Konstytucją lub ustawą, np. sąd jest uprawniony do odmowy zastosowania tego aktu (co znajduje uzasadnienie w treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom), a z kolei organ nadzoru może ocenić wydanie uchwały z istotnym naruszeniem prawa, co będzie skutkowało stwierdzeniem jej nieważności na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g.

VIII.1. Uchwała Rady Miasta Bielsk Podlaski z 27 lutego 2024 r. nr LXXIV/572/24 została podjęta na podstawie art. 32 ust. 1b u.g.n., który to przepis został wprowadzony z dniem 31 sierpnia 2023 r. przez art. 3 pkt 5 lit. „b” 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 (Dz. U. poz. 1463). Zgodnie z art. 32 ust. 1b u.g.n. 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.

2. Z punktu widzenia przedmiotu sporu w sprawie niniejszej, ujawnionego na tle art. 32 ust. 1b u.g.n., istotne jest zrozumienie założeń i mechanizmów



wprowadzonych nowelizacją z 26 maja 2023 r. sformułowanych w uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk IX.3146). Sąd odczytuje je w sposób następujący.

Ustawodawca zdecydował się na zrealizowanie drugiego etapu systemowej eliminacji z polskiego porządku prawnego instytucji użytkownika wieczystego (pierwszym etapem było uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe – ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Dz. U. z 2022 r. poz. 1495). Wyjaśnił bowiem, że „Celem zawartych w projekcie rozwiązań jest umożliwienie nabycia prawa własności użytkownikom wieczystym gruntów, które nie uległy dotąd uwłaszczeniu z mocy prawa lub na podstawie decyzji administracyjnej”. Mocą tej nowelizacji, obok wprowadzenia ust. 1b do art. 32 u.g.n., zmodyfikowano przepisy art. 67-70 u.g.n. dotyczące sposobu ustalenia cen nieruchomości zbywanej na rzecz jej użytkownika wieczystego w drodze umowy cywilnoprawnej oraz wprowadzono do u.g.n. dział VIa „Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego” (art. 198g-198l). Przepisy epizodyczne odnoszą się do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed 1 stycznia 1998 r., tj. przed wejściem w życie u.g.n. i wprowadzają preferencyjne zasady zbycia tych nieruchomości ich użytkownikom wieczystym (przyznają tzw. roszczenie o nabycie gruntu).

Analiza ww. przepisów oraz założeń sformułowanych w uzasadnieniu projektu nowelizacji uprawnia do następujących wniosków:

- w pierwszej kolejności podkreśla się rezygnację z automatycznej konwersji użytkownika wieczystego w prawo własności (inaczej niż w przypadku pierwszego etapu reformy dotyczącego gruntów mieszkaniowych zabudowanych pozostających w użytkowaniu wieczystym);
- po drugie – podkreśla się uwzględnienie konstytucyjnej zasady swobody podejmowania rozstrzygnięć odnoszących się do gospodarowanego zasobu, wedle której właściwe organy stanowiące i wykonawcze będą – z zastrzeżeniem przypadków wymienionych w przepisach epizodycznych ustawy – samodzielnie podejmować decyzje odnośnie do sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego, z zastrzeżeniem konieczności uwzględniania zasad prawidłowej gospodarki, tj. w szczególności okoliczności wymienionych w punktach 1-6 art. 32 ust. 1b u.g.n.;

- po trzecie – podkreśla się, że reforma nie przymusza samorządów do wyzbywania się majątku, a sam projekt respektuje standardy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Widoczne jest to zwłaszcza gdy chodzi o rozwiązania przewidujące pozostawienie w wyłącznej gestii samorządów określanie w drodze negocjacji ceny gruntów pozostających w użytkowaniu wieczystym a wykorzystywanych przez użytkownika do prowadzenia działalności gospodarczej, a więc takich, z których jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje dochód. Należy bowiem zauważyć, że o ile w przypadku nieruchomości tzw. niekomercyjnych czyli niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, cena ustawowa jest sztywna i wynosi dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży (art. 69 ust. 1 u.g.n.), o tyle w przypadku nieruchomości tzw. komercyjnych ustawodawca zdecydował się na „widełkowe” ukształtowanie ram ceny ustawowej, tj. jako 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. Z uzasadnienia projektu nowelizacji (ten sam druk IX.3146) wynika, że ustawodawca uczynił to aby powiązać ustalenie ceny sprzedaży gruntu na rzecz przedsiębiorcy z zasadami udzielania pomocy de minimis, co jest wynikiem m.in. zgłaszanych od 2014 r. przez Komisję Europejską zastrzeżeń do poprzedniego brzmienia art. 69 u.g.n. („Na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży”). Zastrzeżenia te sprowadzały się do twierdzenia, iż „dotychczasowy użytkownik wieczysty nabywał bez zachowania procedury przetargowej pełną własność gruntu, który nie jest obciążony żadnym prawem, a tym samym powinien on zapłacić pełną jego wartość rynkową”. Wszelkie odliczenia od tej wartości – zwłaszcza w przypadku gruntów komercyjnych - stanowią niedozwoloną pomoc publiczną. W efekcie w odniesieniu do tych gruntów wprowadzono „widełkową” cenę ustawową kompensując ewentualną pomoc publiczną (tj. różnicę między ceną sprzedaży a wartością rynkową) stosownymi dopłatami tak, aby ustalona przez strony w warunkach



swobody negocjacyjnej cena oraz świadczenie kompensujące niedozwoloną pomoc publiczną (dopłata) prowadziły do osiągnięcia efektu ekwiwalentności – zbliżenia do „rzeczywistej, rynkowej wartości nieruchomości”. Mechanizm dopłat (kompensacji) uregulowano w art. 69a i art. 70 u.g.n. Zdaniem sądu nie zmienia to jednak faktu, że dla organu stanowiącego (bądź wojewody) wymienionego w art. 32 ust. 1b u.g.n. wiążące jest „widełkowe” ukształtowanie ram ceny ustawowej, tzn. te a nie inne są granicami, w jakich może się on poruszać wykonując kompetencję z ww. przepisu. To natomiast jaka będzie ostatecznie ustalona cena negocjacyjna (ustalona w granicach „widełek” i zgodnie z wytycznymi z uchwały lub zarządzenia z art. 32 ust. 1b u.g.n.) i jak wpłynie ona na wysokość ewentualnych dopłat – będzie zależało od organu wykonawczego.

Całokształt powyższych okoliczności prowadzi więc do wniosku, że założeniem ogólnym ustawodawcy jest umożliwienie użytkownikom wieczystym nabycia gruntów pozostających w użytkowaniu wieczystym (zarówno niewykorzystywanych jak i wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej), które do tej pory nie uległy przekształceniu. Aby jednak nie tworzyć sytuacji przymusu wyzbywania się majątku publicznego „umożliwiono organowi publicznemu działanie jak normalnemu uczestnikowi obrotu gospodarczego” - tyle że w ramach ustawowo określonych zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Zasady te, jak wskazał prawodawca, pretendują do „jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki” (vide ww. uzasadnienie druk IX.3146). Zdaniem więc sądu, w sformułowaniu art. 32 ust. 1b u.g.n. „zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” ustawodawcy chodziło o określenie ram prawnych, w których powinien poruszać się publiczny właściciel nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym. Natomiast szczegółowe wypełnienie tych ram należy do kompetencji organów właściwych według art. 32 ust. 1b u.g.n.

3. Sąd zwraca uwagę, że formułując powyższe założenia ustawodawca nakreślił organowi publicznemu granice swobody obrotu gospodarczego. Dał temu wyraz w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazując sposób rozumienia upoważnienia obejmującego ww. „zasady” oraz „szczegółowe wytyczne sprzedaży”

Wyjaśnił bowiem, że chodzi o „wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży” a także „wymiar 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”. A zatem wymienione w art. 32 ust. 1b u.g.n. „zasady przeznaczenia do sprzedaży” dotyczą wytycznych dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, zaś „szczegółowe wytyczne sprzedaży” wyraźnie rozróżniają „wymiar należności z tytułu nabycia” oraz warunki płatności np. płatność ratalna. Skoro zaś warunki płatności obejmują np. płatność ratalną, to „wymiar należności” nie może oznaczać nic innego jak sposób ustalenia ceny. Dodać jedynie trzeba, że ustawodawca wyraźnie zastrzegł, iż „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 przypadku nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej „wymiar należności z tytułu nabycia” oraz „warunki płatności” nie mogą więc prowadzić do ustalenia ceny sprzedaży poniżej dwudziestokrotności kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży oraz powyżej wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży (art. 69 ust. 2 u.g.n.).

IX.1. O tym, że „szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych” dotyczą oprócz warunków płatności przede wszystkim „wymiaru należności” czyli sposobu ustalania ceny świadczy także brzmienie przepisów epizodycznych. W art. 198i ust. 1 u.g.n. zawarto bowiem, podobne jak w art. 32 ust. 1b u.g.n., upoważnienie dla odpowiedniej rady albo sejmiku, aby w drodze uchwały określiła do 31 grudnia 2023 r. „szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych”. Mogła to uczynić w granicach zakreślonych art. 198h ust. 2 u.g.n., tj. 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.

Użyte przez ustawodawcę w epizodycznym przepisie art. 198i u.g.n. sformułowanie „szczegółowe warunki sprzedaży” tłumaczone jest w doktrynie właśnie jako wskazanie sposobu ustalenia ceny. Jak wyjaśnia J. Wilk w komentarzu praktycznym do art. 198i u.g.n. (System Informacji Prawnej Lex, wersja elektroniczna 2023) „Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie precyzuje, jakiego rodzaju warunki mają być przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego sformułowane. Przyjmuje jedynie, że mają być one szczegółowe, gdyż warunki ogólne sprzedaży nieruchomości wynikają z ustawy. Wykładnia systemowa przepisów epizodycznych wskazuje jednak, że przez „warunki” należy w szczególności rozumieć sposób ustalenia ceny”. Powyższe stanowisko sąd w sprawie niniejszej podziela.

Podobnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 16 maja 2024 r. w sprawie II SA/Kr 431/24, w której rozpoznawał skargę użytkownika wieczystego nieruchomości gminnej prowadzącego działalność gospodarczą na uchwałę Rady Miasta Bochnia ustalającej cenę zbycia „na maksymalnym poziomie”, tj. równoważnej wartości rynkowej nieruchomości. Sąd wskazał, że podejmując uchwałę na podstawie art. 198i ust. 1 w związku z art. 198h ust. 2 u.g.n. w ramach „szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości” - „Wysokość ceny nabycia, co oczywiste, stała się głównym i najistotniejszym warunkiem. Przy ustalaniu jej wysokości organ był obowiązany wziąć pod uwagę wskazania ustawodawcy, określone w cytowanym wyżej art. 198h ust. 2 i 3 u.g.n. Zdaniem Sądu wprowadzenie w ust. 2 art. 198h u.g.n. tzw. widełek cenowych, poprzez określenie ceny minimalnej (20 x stawka procentowa opłaty rocznej x wartość nieruchomości z dnia sprzedaży) i ceny maksymalnej (wartość nieruchomości z dnia sprzedaży) pozwoliło poszczególnym organom uchwałodawczym gminy na swobodne ukształtowanie ceny nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży, we wskazanych granicach. [...] Rada Miasta Bochnia przyjęła cenę nieruchomości według jej wartości z dnia sprzedaży. Tym samym została wyłączona możliwość negocjacji ceny przez strony przyszłej umowy. Ustalenie ceny sprzedaży na poziomie wartości rynkowej nieruchomości podyktowane było racjonalnością ekonomiczną i dbałością o gwarancję

bezpieczeństwa finansowego Gminy Miasta Bochnia. Określona w ten sposób cena sprzedaży miała zrekompensować Gminie definitywną utratę prawa własności nieruchomości i dochodów, które mogłaby uzyskać w przyszłości z tytułu użytkowania wieczystego”.

Zdaniem sądu w sprawie niniejszej z powyższego wyводу podzielić należy ten fragment, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego może swobodnie kształtować sposób ustalania ceny nieruchomości („szczegółowe wytyczne sprzedaży”) w ramach określonych ustawowo widełek (w sprawie rozpoznawanej przez WSA w Krakowie wynikających z art. 198h ust. 2 u.g.n., a w sprawie niniejszej z art. 69 ust. 2 u.g.n.), tak aby końcowa cena sprzedaży ustalana przez organ wykonawczy w drodze negocjacji mieściła się w ww. widełkach. Za taką wykładnią przemawia racjonalność ekonomiczna (art. 32 ust. 1b pkt 3 u.g.n.), dbałość o gwarancję bezpieczeństwa finansowego gminy oraz wzgląd na to, że skoro gmina wyzbywa się własnego majątku, z którego do tej pory czerpała dochód, to powinna mieć możliwość zachowania się w stosunku do swego kontrahenta w stopniu możliwie zbliżonym do tego, jak zachowałby się każdy inny równoprawny uczestnik obrotu gospodarczego. Trzeba też bowiem pamiętać o konstytucyjnych gwarancjach samodzielności samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 165 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe (ust. 1); samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (ust. 2).

Zdaniem sądu powyższe rozumienie „szczegółowych wytycznych sprzedaży” („szczegółowych warunków sprzedaży”) jako sposobu ustalania wymiaru należności (sposobu ustalania ceny) i warunków płatności nie modyfikuje reguł ustawowych w przypadku nieruchomości komercyjnych, jeśli następuje w granicach widełek z art. 69 ust. 2 u.g.n. Może jedynie zawężyć granice swobody negocjacyjnej organu wykonawczego (jest to decyzja organu stanowiącego, czy to zawężenie wprowadzi), ale nie prowadzi do sytuacji contra legem, tj. nie pomija postanowień określonych w aktach wyższego rzędu (ustawie) oraz przewidzianych do konkretyzacji w umowie w ramach negocjacji, jak również ich nie modyfikuje w sposób niedozwolony prawem (vide argumentacja organu nadzoru na s. 2 odpowiedzi na skargę). Wykładnia ta, wbrew stanowisku organu nadzoru, nie prowadzi do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP).



W konsekwencji upoważnienie z art. 32 ust. 1b u.g.n. powinno być rozumiane jako umożliwiające jednostce samorządu terytorialnego korzystanie z prawa do bycia równoprawnym uczestnikiem obrotu prawnego tak co do decyzji o sprzedaży nieruchomości jak i co do ceny oraz warunków jej zbycia, z tym że uprawnienie to powinna ona wykonywać w granicach zakreślonych prawem, tzn. kierować się przy określaniu zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży i szczegółowych wytycznych sprzedaży – przesłankami z art. 32 ust. 1b pkt 1-6 u.g.n., a zasady i wytyczne formułować tak, aby organ wykonawczy mógł ustalić cenę mieszczącą się w granicach określonych w art. 69 ust. 2 u.g.n. w przypadku nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Na marginesie sąd zwraca też uwagę, że przepis art. 32 ust. 1b u.g.n. adresowany jest do wojewody, rady bądź sejmiku, których zadaniem jest określenie „zasad przeznaczania do sprzedaży” oraz „szczegółowych wytycznych sprzedaży”. Z kolei art. 69 ust. 2 u.g.n. adresowany jest do podmiotu, który ustala cenę nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu (w przypadku nieruchomości samorządowych - organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego). Mamy więc do czynienia ze zróżnicowaniem kompetencji organów na każdym z etapów sprzedaży (pierwszym dotyczącym określenia zasad i warunków sprzedaży, drugim – dotyczącym ustalenia konkretnej ceny, za jaką nieruchomość zostanie faktycznie sprzedana). Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w wykładni art. 32 ust. 1b i art. 69 u.g.n., co wyżej wskazano.

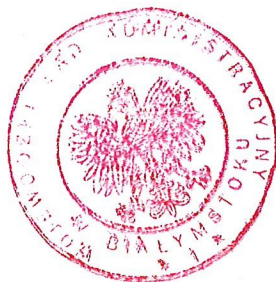
Natomiast Wojewoda wywodząc, że „szczegółowe wytyczne sprzedaży” to reguły postępowania inne niż ustawowe i umowne, nie formułuje żadnego konkretnego przykładu takich reguł, a wskazanym w skardze zarządzeniem nr 52/2024 z dnia 28 marca 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Podl. poz. 1753) sztywno i na poziomie maksymalnym zrealizował upoważnienie z art. 32 ust. 1b u.g.n. – postępując wbrew stanowisku prezentowanemu w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Do zarzutu skargi w tym zakresie nie odniósł się.

X. Mając powyższe na uwadze stwierdzić trzeba, że niezgodnie z prawem Wojewoda stwierdził nieważność § 6 uchwały Rady Miasta Bielsk Podlaski z 27 lutego 2024 r. Określenie „szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych” przez wskazanie, iż cena nie może być niższa niż 95 % wartości rynkowej nieruchomości i wyższa niż wartość

rynkowa, mieści się we wskazaniu „wymiaru należności z tytułu nabycia” (vide uzasadnienie do projektu ustawy – zmiana art. 32 ust. 1 b u.g.n.) i nie narusza bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy, tj. art. 69 ust. 2 u.g.n. Nie prowadzi do naruszenia „widelkowo” określonych w tym ostatnio wskazanym przepisie warunków ogólnych sprzedaży (ram finansowych, w jakich jednostka samorządu terytorialnego może się poruszać), a jednocześnie respektuje zasady racjonalności ekonomicznej, dbałości o własne bezpieczeństwo finansowe oraz pozostawia swobodę negocjacyjną uczestnikom obrotu prawnego. Wbrew zatem twierdzeniom organu nadzoru nie modyfikuje regulacji ustawowych zamieszczonych w art. 69 u.g.n., ale je wypełnia w granicach dozwolonych prawem.

Dlatego na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935) sąd orzekł o uchyleniu aktu nadzoru.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. Składa się na nie wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 480 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. „c” rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1935 z późn. zm.).



Na oryginala właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Sylvia Tokajuk