



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**w sprawie stwierdzenia nieważności § 5 uchwały nr XV/90/11 Rady Miejskiej w Łądku Zdroju z dnia 27 października 2011 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Gminy Łądek Zdrój w prawo własności.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

### stwierdzam nieważność

§ 5 uchwały nr XV/90/11 Rady Miejskiej w Łądku Zdroju z dnia 27 października 2011 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Gminy Łądek Zdrój w prawo własności.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 października 2011 r. Rada Miejska w Łądku Zdroju podjęła m.in. uchwałę nr XV/90/11 w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Gminy Łądek Zdrój w prawo własności.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 4 listopada 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr XV/90/11 Organ Nadzoru stwierdził, że § 5 tej uchwały narusza w sposób istotny art. 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172-t.j.) oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uchwałą nr XV/90/11 Rada Miejska w Łądku Zdroju określiła warunki udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, stanowiących własność Gminy Łądek Zdrój, w prawo własności.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. nr 175, poz. 1459 z późn. zm.).

W świetle art. 4 ust. 11a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości: "W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 7 lub 11, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych."

Mocą § 5 uchwały nr XV/90/11 postanowiono: "W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały stosuje się przepisy niniejszej uchwały."

Według brzmienia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: „1. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. 2. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.” Natomiast art. 5 tej ustawy stanowi: „Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.” W przedmiotowej sprawie należy mieć również na względzie postanowienia art. 2 Konstytucji

RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

Mając na uwadze przytoczone przepisy prawa, należy dojść do wniosku, że nadawanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi prawnemu jest absolutnym wyjątkiem. Zgodność takiego zabiegu legislacyjnego z zasadami demokratycznego państwa prawnego objawia się poprzez nie pogarszanie sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, w wyniku m. in. nałożenia na nich bardziej uciążliwych obowiązków czy pozbawienia ich określonych uprawnień. W wyniku analizy porównawczej treści przedmiotowej uchwały oraz funkcjonującej w obrocie prawnym (do czasu wejścia w życie uchwały nr XV/90/11) uchwały XVI/113/08 Rady Miejskiej w Łądku Zdroju z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Organ Nadzoru stwierdził, iż postanowienia istniejącej w obrocie prawnym uchwały nr XVI/113/08 są korzystniejsze dla adresatów niż postanowienia "nowej" uchwały nr XV/90/11 w następujących przypadkach:

1) na podstawie § 1 pkt 3 uchwały nr XVI/113/08 określono wysokość bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w wysokości 99% w przypadkach gdy:

- przekształcenie następuje na rzecz użytkowników wieczystych, będących osobami fizycznymi, które wniosły jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, pod warunkiem, iż nieruchomość jest zabudowana i wykorzystywana na cele mieszkaniowe zgodnie z umową użytkowania wieczystego, oraz

- przekształcenie następuje na rzecz tych użytkowników wieczystych nieruchomości o funkcji mieszkaniowej, którym nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia pozostawionego, wskutek wojny 1939 - 1945 r. poza obecnym obszarem Państwa Polskiego-uprawnienie to przysługuje także spadkobiercom wymienionych osób,

- rozpatrywana, "nowa" uchwała nr XV/90/11 wprowadza niższe stawki bonifikat, w wysokości 75% jako zasadę i 90%, w przypadku gdy osoby fizyczne, złożyły wnioski o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przed dniem 8 sierpnia 2011 r.;

2) uchwała nr XVI/113/08 przewiduje możliwość udzielenia bonifikaty spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami oraz współwłaścicielami budynków mieszkalnych-"nowa" uchwała nr XV/90/11 nie dopuszcza takiej możliwości;

3) uchwała nr XVI/113/08 przewiduje możliwość odstąpienia od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty-"nowa" uchwała nr XV/90/11 nie dopuszcza takiej możliwości.

Jak z powyższej analizy wynika, sytuacja prawna niektórych grup adresatów może ulec znacznemu pogorszeniu w wyniku zastosowania przepisów "nowej" uchwały nr XV/90/11 do osób, które złożyły wnioski o udzielenie bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przed dniem wejścia w życie tej uchwały, w czasie obowiązywania uchwały nr XVI/113/08. Może to nastąpić poprzez zastosowanie niższej bonifikaty, pozbawienie określonych podmiotów możliwości uzyskania bonifikaty czy bezwarunkową konieczność żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacji zbycia nieruchomości na inne cele niż związane z udzieloną bonifikatą (art. 4 ust. 15 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości).

Należy pamiętać, że przy nadawaniu mocy wstecznej aktowi prawnemu musi być spełniony warunek określony w przytoczonym wyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a więc zgodność z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Trudno mówić o zgodności działań uchwałodawcy, wyrażonych poprzez § 5 uchwały nr XV/90/11, z wymienionymi zasadami w sytuacji, gdy nadaje się moc wsteczną aktowi prawa miejscowego pozbawiającemu lub uszczuplającemu uprawnienia adresatów, które adresaci posiadają na mocy dotychczas obowiązującego aktu i podjęli na podstawie tego aktu określone działania prawne w zaufaniu do uchwałodawcy, będącego gwarantem ich uprawnień na dzień podjęcia tych działań. W przypadku przepisów retroaktywnych należy mieć na uwadze, że nie mogą one doprowadzać do przyznania uprawnień mniej korzystnych dla adresatów. Nawet w przypadku nadania mocy wstecznej przepisom korzystniejszym, z uwagi na wyjątkowy charakter takiego zabiegu, należy mieć na uwadze interes wszystkich podmiotów działających w obrocie prawnym, a więc adresatów i uchwałodawcy.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej.". Powyższa zasada objawia się m.in. w tym że

obywatele mają poczucie stabilności i zaufania do państwa i organów władzy publicznej. Zabieg legislacyjny, zawarty w § 5 uchwały nr XV/90/11, sprawia że to poczucie stabilności i zaufania zostaje podważone. Uregulowanie takie jest sprzeczne również z zasadami techniki prawodawczej. Zgodnie z § 36 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908): „Rozwiązania przewidziane w przepisach przejściowych i dostosowujących powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej ustawy.” Przepis ten odnosi się również do aktów prawa miejscowego, co wynika z § 143 tego rozporządzenia („Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej). Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego trudno uznać za nieuciążliwy zabieg legislacyjny objęcie uregulowaniami "nowej" uchwały nr XV/90/11 (jak wykazano wyżej mniej korzystnej niż obowiązująca uchwała nr XVI/113/08), adresatów, którzy podjęli działania zmierzające do uzyskania bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w okresie obowiązywania korzystniejszej dla nich uchwały nr XVI/113/08 w przekonaniu skorzystania z przysługujących im na mocy tej uchwały uprawnień. Uchwała nr XV/90/11, jako akt generalny i abstrakcyjny, musi być oceniana pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem właśnie w odniesieniu do nieoznaczonego kręgu podmiotów, a nie, jak w przypadku aktu indywidualnego (np. decyzji administracyjnej) do konkretnego adresata.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander Marek Skorupa**