



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2023 r.

Poz. 8937

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1155.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 472/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 października 2023 r. w sprawie określenia warunków udzielenia bonifikaty i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z udziałem w prawie własności należących do zasobu Gminy Woźniki, w części określonej w § 1 oraz § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 68 ust. 1 i 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2023 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 472/XLVII/2023 w sprawie określenia warunków udzielenia bonifikaty i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z udziałem w prawie własności należących do zasobu Gminy Woźniki.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1a i ust. 1b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z treścią przepisów art. 68 ust. 1-1b ustawy:

1. Właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;

2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;

3) stowarzyszeniom ogrodowym w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe;

4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.;

5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;

- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
 - 7) jako lokal mieszkalny;
 - 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1, 3 i 5;
 - 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych;
 - 10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe;
 - 11) podmiotom, o których mowa w art. 61 ust. 1;
 - 12) na cele realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485 oraz z 2023 r. poz. 28).
- 1a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 7, bonifikata obejmuje cenę lokalu, w tym cenę udziału w prawie własności gruntu lub, w przypadku gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu. Bonifikata udzielana od ceny lokalu obejmuje wszystkie jej składniki w jednakowej wysokości.
- 1b. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

Z treści ww. przepisów wynika, iż właściwy organ, tu: Burmistrz Woźnik może udzielić bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z przesłanek wymienionych w art. 68 ust. 1 ustawy, przy czym warunki udzielenia oraz wysokość stawek procentowych bonifikaty określa organ miasta w sposób generalny – w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego lub też w drodze uchwały zwykłej w odniesieniu do indywidualnej nieruchomości. Zaznaczyć należy, że jedynie w przypadku uchwał rad gmin regulujących w sposób generalny i abstrakcyjny materię udzielania przez wójta (tu: Burmistrza Miasta) bonifikat od sprzedaży nieruchomości gminnych, uchwały te będą się mieściły w kategorii aktów prawa miejscowego określonej w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie organu nadzoru w świetle przywołanych przepisów bezspornym jest, iż udzielenie bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości jest wyłączną prerogatywą burmistrza i nie potrzebuje on uzyskiwać w tym celu zgody rady miasta. Nadto, użycie przez ustawodawcę zwrotu „może udzielić” oznacza, iż udzielenie bonifikaty zostało pozostawione swobodnemu uznaniu burmistrza, co oznacza, iż nawet zaistnienie którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 68 ust. 1 ust. 1 ustawy nie obliguje burmistrza do udzielenia bonifikaty. Z kolei rola rady miasta ograniczona została przez ustawodawcę do określenia w drodze uchwały warunków, na jakich bonifikata jest udzielana oraz wysokości stawek procentowych, przy czym rada może określić warunki i stawki, które będą miały zastosowanie do wszystkich sprzedawanych z bonifikatą nieruchomości, wtedy uchwała taka – jak wynika wprost z treści art. 68 ust. 1b ustawy – jest aktem prawa miejscowego, lub też warunki i stawki dla indywidualnych nieruchomości (jeśli wcześniej nie uchwaliła aktu prawa miejscowego), wtedy taka uchwała jest uchwałą „zwykłą” i nie podlega publikacji w wojewódzkim promulgatorze.

Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w § 1 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 68 ust. 1b ustawy. W przepisie tym Rada Miejska postanowiła, iż *Wyraża się zgodę na udzielenie bonifikat przy sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych, stanowiących własność Gminy Woźniki, które zależą od:*

- 1) okresu zamieszkania w lokalu;
- 2) terminu wykazania woli zakupu lokalu;
- 3) poniesionych nakładów finansowych na remont wynajmowanych lokali.

Zdaniem organu nadzoru na podstawie art. 68 ust. 1b ustawy rada gminy jest upoważniona do określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. Rada wskazując w zakwestionowanym przepisie uchwały czynniki, od wystąpienia których zależne będzie udzielenie bonifikaty w odpowiedniej

wysokości, w rzeczywistości unormowała kwestie, które wynikają już z § 2, § 4 oraz § 5 uchwały. Ponadto na podstawie tego przepisu Rada nie jest upoważniona do „wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty”.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również § 7 uchwały, w którym Rada Miejska postanowiła, że: § 7 *Bonifikata, o której mowa w § 2, § 4 oraz § 5 zobowiązuje Nabywcę do zachowania prawa własności lokalu przez okres kolejnych 5 lat od dnia zawarcia umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego*. Organ nadzoru podkreśla, że Rada Miejska zobowiązana jest do przestrzegania granic normy kompetencyjnej będącej podstawą do podjęcia badanej uchwały. Należy pamiętać, że akt prawa miejscowego jest aktem wykonawczym względem ustawy. Ma za zadanie uzupełnić normy ustawowe w wyznaczonym przez prawodawcę zakresie. Unormowania zawarte w uchwale nie mogą wkraczać w materię uregulowaną już w przepisie wyższego rzędu, a w szczególności dokonywać modyfikacji postanowień ustawy. Kwestia zwrotu udzielonej bonifikaty została uregulowana w art. 68 ust. 2-2d ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, zwrot bonifikaty następuje na żądanie organu właściwego – organu wykonawczego gminy. Kompetencje organu stanowiącego w sprawach zwrotu bonifikaty polegają wyłącznie na uprawnieniu do wyrażenia zgody na ewentualne odstępianie od żądania zwrotu bonifikaty, na zasadzie art. 68 ust. 2c ustawy. Należy także podkreślić, że strony umowy sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność gminy: gmina reprezentowana przez organ wykonawczy oraz nabywca nieruchomości mogą samodzielnie kształtować treść umowy w granicach wyznaczonych przez przepis art. 353¹ Kodeksu cywilnego, gwarantującego swobodę umów, która to swoboda – z ograniczeniami wynikającymi z ustaw – dotyczy także tych umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Rada nie może zatem ani zobowiązywać organu wykonawczego do przyjęcia określonego rozwiązania umownego w przedmiotowej kwestii, ani też nie ma uprawnienia do ograniczania kodeksowej swobody umów względem nabywcy nieruchomości.

Warto w tym miejscu wskazać dodatkowo, że stosownie do przepisu art. 353¹ Kodeksu cywilnego, 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. Zasada ta, przyznająca stronom swobodę w kształtowaniu łączącego je stosunku umownego, musi mieć także zastosowanie w przypadku umów, w których jedną ze stron będzie Gmina. Treść kwestionowanej uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która ma być dopiero zawarta przez kontrahentów w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając organ wykonawczy (jako stronę tej umowy) jedynie w roli technicznego wykonawcy. W tym świetle niedopuszczalne jest, aby strona przyszłej umowy, tj. nabywca nieruchomości, nie miała wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje podjęta uchwała rady narzucająca jednostronne rozwiązanie dla strony umowy. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego.

Reasumując należy uznać, że Rada Miejska w Woźnikach, w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła art. 68 ust. 1 i 1b ustawy.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 472/XLVII/2023 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 30 października 2023 w sprawie określenia warunków udzielenia bonifikaty i wysokości

stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z udziałem w prawie własności należących do zasobu Gminy Woźniki – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy