



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 lipca 2024 r.

Poz. 5009

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.598.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/13/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec i warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości na rzecz dotychczasowych najemców, w części określonej w § 2 w zakresie wyrazów *obejmującej lokal mieszkalny wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz udziałem w gruncie wynikającej z wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie operatu szacunkowego* oraz § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 68 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr II/13/2024 w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec i warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości na rzecz dotychczasowych najemców. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2024 r.

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

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

Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1, ust. 1a i ust. 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.

Na mocy ww. przepisów właściwy organ, tu: Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec, może udzielić bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych w wielolokalowych budynkach mieszkalnych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec, przy czym warunki udzielenia oraz wysokość stawek procentowych bonifikaty określa organ stanowiący 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) 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.

Organ nadzoru wskazuje, że rola organu stanowiącego 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.

Rada Miejska w Ogrodzieńcu w § 2 uchwały postanowiła, że *Ustala się bonifikatę od ceny sprzedaży lokalu mieszkaniowego będącego własnością Gminy Ogrodzieniec na rzecz ich dotychczasowych najemców w wysokości 60% wartości nieruchomości lokalowej, obejmującej lokal mieszkalny wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz udziałem w gruncie wynikającej z wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie operatu szacunkowego.* Z kolei ustawodawca w art. 68 ust. 1a określa wprost, że w przypadku gdy nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny (art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy) 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. Wobec powyższego, organ stanowiący na podstawie art. 68 ust. 1b ustawy nie jest upoważniony do regulowania tego co obejmuje cena nieruchomości lokalowej w uchwale, co określił już ustawodawca.

Organ nadzoru wskazuje także, że w § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *Wierzytelność Gminy Ogrodzieniec w stosunku do nabywcy lokalu mieszkalnego o mogące powstać roszczenia o zwrot bonifikaty podlega zabezpieczeniu przez ustanowienie hipoteki*. W ocenie organu nadzoru organ stanowiący nie jest upoważniony do unormowania w przedmiotowej uchwale zasad stosowania zabezpieczeń wierzytelności z tytułu sprzedaży z bonifikatą lokalu mieszkalnego w postaci hipoteki. Żaden z przepisów stanowiących podstawę prawną uchwały nie upoważnia Rady do unormowania w jej treści zagadnień, o których mowa w § 4 uchwały. Należy zatem uznać, że Rada Miejska w Ogrodzieńcu w § 4 uchwały zawarła regulację wykraczającą poza upoważnienie zawarte w art. 68 ust. 1b ustawy, a w konsekwencji w istotny sposób naruszyła ten przepis, co zobowiązuje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie określonym w § 4.

Organ nadzoru zaznacza, że organ stanowiący obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, rada gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Ogrodzieńcu w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 68 ust. 1a i ust. 1b ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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; publ. w 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 II/13/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Ogrodzieniec i warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości na rzecz dotychczasowych najemców – 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