



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2024 r.

Poz. 1586

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.172.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 lutego 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXV/788/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu i wysokości stawek procentowych tych bonifikat, w całości, jako sprzecznej z art. 198k ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), dalej jako ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 stycznia 2024 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr LXXV/788/2024 w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu i wysokości stawek procentowych tych bonifikat, dalej jako „uchwała”.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 198k ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 r.

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

W myśl powołanych przepisów – wprowadzonych 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) w Dziale VIa ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanym „Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego” – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego właściwy organ udziela na podstawie uchwały odpowiedniej rady albo sejmiku bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu (art. 198k ust. 2).

W uchwale rady albo sejmiku, o której mowa w ust. 2, określa się warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, uwzględniając w szczególności:

- 1) okoliczności, o których mowa w ust. 1 oraz przypadki, o których mowa w art. 68;
- 2) realizację przez użytkownika wieczystego celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej oraz potrzeb społeczności lokalnej;
- 3) długość okresu trwania użytkowania wieczystego;
- 4) terminową realizację celu określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w szczególności terminową zabudowę;

5) brak zaległości w regulowaniu zobowiązań z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz podatku od nieruchomości (art. 198k ust. 3).

Bezspornie uchwała podejmowana na podstawie ww. upoważnienia ustawowego stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że znajdują do niej zastosowanie wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada Gminy podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego winna zatem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały Udzielenie bonifikaty, o której mowa w ust. 1 następuje niezależnie od realizacji przez użytkownika wieczystego celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej oraz potrzeb społeczności lokalnej, a także niezależnie od długości okresu trwania użytkowania wieczystego, jeśli użytkownik wieczysty terminowo zrealizował cel oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz nie posiada przeterminowanych zaległości w zobowiązaniach finansowych wobec Gminy Mikołów z tytułu podatku od nieruchomości, rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste i opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Analiza treści art. 198k ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 198k ust. 2 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu i wysokości stawek procentowych tych bonifikat, które winny być w uchwale ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „uwzględniając w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane warunki udzielania bonifikat obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 198k ust. 3 ustawy.

Przenosząc powyższe na realia analizowanego stanu faktycznego należy stwierdzić, iż Rada nie wypełniła całości delegacji z art. 198k ustawy, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 7 Konstytucji RP. Przyjmując regulacje przytoczone powyżej Rada *de facto* doprowadziła do stanu, w którym przesłanki wynikające z przepisu art. 198k ust. 3 ustawy, nie będą miały żadnego wpływu na otrzymanie bonifikaty. Intencją ustawodawcy było jedynie, aby lokalny prawodawca rozwinął ustalone przez niego uregulowania, nie zaś eliminował niektóre z nich.

Jednocześnie należy zauważyć, że powołane wyżej przepisy ustawy, poza wskazaniem zagadnień powierzonych gminie do uregulowania w programie, określają również granice kompetencji prawotwórczej, przyznanej w tym zakresie organowi stanowiącemu gminy. Wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego są sprzeczne z prawem. Postanowienia te naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada oznacza, że również organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15).

Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z przepisem § 1 ust. 6 uchwały W przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej ustalonej na podstawie przepisu art.69a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje są pozbawione uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Takie unormowania godzą w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

Akt niższego rzędu, w tym uchwała, nie może odsyłać do przepisów hierarchicznie wyższych, rangi ustawowej, które obowiązują niezależnie od takiego odesłania.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na odesłaniu do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że „Przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. (...) wprowadzenie przez Radę kwestionowanego zapisu narusza zawartą w Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga on o stosowaniu norm prawnych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu” (por. m.in. wyrok sygn. akt II SA/Wr 96/14 WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r.).

Jak trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 62/23 „Prawodawca lokalny nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszanie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego (...)”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2012/12) podkreśla zaś, że stosownie do unormowanej w Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z Konstytucją RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 170/10, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 73/13, wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1042/15).

Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a nie odsyłanie do nich.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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 LXXV/788/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu i wysokości stawek procentowych tych bonifikat – w całości, 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, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz