

WOJEWODA LUBELSKI
NR PN-II.4131.470.2023

URZĄD GMINY w Starym Brusie 12
W P Ł Y N Ę Ł O
dnia 11.01.2024r.
Nr teczki
Załatwi sprawę
Termin załatwienia

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Komorski; Wojewoda Lubelski
dnia 3 stycznia 2024 r.

Lublin, 3 stycznia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVII/211/2023 Rady Gminy Stary Brus z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/211/2023 Rady Gminy Stary Brus z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVII/211/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2023 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała art. 198k ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).

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 rozszczenia 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 upoważnienia określonego w art. 198k ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi akt prawa miejscowego. Oznacza to, że znajdują do niej zastosowanie wymogi określone dla tej kategorii aktów prawnych. Zgodnie z art. 94 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.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały przyjęto, że Wójt Gminy Stary Brus udziela, na wniosek, bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu:

- 1) będącemu osobą fizyczną w stosunku do której orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym, oraz w stosunku do której orzeczono niepełnosprawność przed ukończeniem 16 roku życia, lub zamieszkującej w dniu przekształcenia z tą osobą opiekunem prawnym lub przedstawicielem ustawowym tej osoby - w wysokości do 20%;
- 2) będącemu osobą fizyczną, która jest członkiem rodziny wielodzietnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r. poz. 1744, z późn. zm.) - w wysokości do 20%;
- 3) będącemu osobą fizyczną lub osobą prawną, która prowadzi działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego. Bonifikata może być udzielona osobom prawnym i organizacjom pożytku publicznego, jeśli ich działalność nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, z późn. zm.) – w wysokości do 20%.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy unormowanie polegające na ustaleniu maksymalnej wysokości bonifikaty „do 20%” nie wypełnia upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale wysokości stawek procentowych bonifikaty. Z brzmienia art. 198k ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika zaś jednoznacznie, że wysokość stawek procentowych winna być określona w uchwale rady gminy. Tymczasem przyjęta regulacja skutkuje wprowadzeniem nieprzewidzianego w ustawie uznania organu stosującego uchwałę.

Warunki udzielania bonifikat i stawki procentowe powinny być określone w uchwale w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Uchwała podjęta na podstawie art. 198k ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest aktem prawa miejscowego.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 29949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego.

Stosownie do treści § 1 ust. 3 uchwały Wójt Gminy Stary Brus *może udzielić* bonifikaty, o której mowa w ust. 1 jeśli użytkownik wieczysty nie posiada zaległości wobec Gminy Stary Brus w stosunku do nieruchomości gruntowej objętej sprzedażą: 1) z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, 2) z tytułu podatku od nieruchomości.

Użycie w powyższej regulacji sformułowania: „może udzielić” skutkuje tym, że udzielenie bonifikaty jest uzależnione od uznania organu wykonawczego gminy.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja jest sprzeczna z art. 198k ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że właściwy organ udziela bonifikaty na podstawie uchwały rady.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy zmieniającej z dnia 26 maja 2023 r. (druk sejmowy IX.3146) wskazano, że *w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, respektując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządów, rozstrzygnięcie o przyznaniu prawa do bonifikaty i określenie warunków udzielania bonifikat projektodawca pozostawił uznaniu właściwych rad i sejmików. Przy podejmowaniu uchwał o warunkach udzielania bonifikaty organy mogą kierować się kryteriami wskazanymi w ustawie, w tym m.in. szczególną sytuacją społeczną i ekonomiczną beneficjentów, działaniami użytkownika wieczystego podejmowanymi w interesie społeczności lokalnej, realizacją celów publicznych lub społecznie użytecznych, okresem, jaki upłynął od zawarcia umowy użytkowania wieczystego czy terminową realizacją zobowiązań wynikających z tej umowy. Mając na uwadze zagwarantowanie nabywcom pewności prawnej oraz równego traktowania w ramach tożsamych stosunków prawnych, spełnienie kryteriów określonych w uchwale będzie obligować właściwy organ do udzielenia bonifikaty także przy sprzedaży gruntów stanowiących poprzednio własność jednostek samorządu terytorialnego.*

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż nie wypełnia ona upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 198k ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w konsekwencji podjęta została z istotnym naruszeniem prawa skutkującym jej nieważnością w całości.

Ponadto, w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały przyjęto, że *„do zabezpieczenia wiarygodności Gminy Stary Brus z tytułu udzielonej bonifikaty ma zastosowanie przepis art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.).”*

Natomiast w § 2 uchwały przyjęto, że *„w przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, mają zastosowanie przepisy o pomocy publicznej ustalonej w oparciu o art. 69a ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).”*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje są pozbawione uzasadnienia prawnego, a w szczególności nie mieszczą się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 198k ust. 2 i 3 ustawy 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 art. 87 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 WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014r., III SA/Wr 96/14). Jak trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2023r., sygn. 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 pomieszczenie 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 unormowanew art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności,*

materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji 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 2010r., sygn. II OSK 170/10, wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014r., sygn. II OSK 73/13, wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1042/15).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/211/2023 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stary Brus
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stary Brus