

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ II  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 7 listopada 2023 r.  
Sygn. akt II SA/GI 620/23

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

37666. 11. 2023. P

Urząd Miasta Mikołów	
Zał ... 2 .....	Godz. ....
wpłynęło SER	09 -11- 2023
poczta	osobiście

Rada Miejska Mikołowa  
ul. Rynek 16  
43-190 Mikołów

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 października 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 2 sierpnia 2023 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XLIII/408/2021.

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*Barbara Urban*  
Barbara Urban

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne – 1 plik.

Sygn. akt II SA/GI 620/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 sierpnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Stanisław Nitecki (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Edyta Kędzierska Asesor WSA Agnieszka Kręcisz-Sarna
Protokolant	referent Renata Pacewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa  
z dnia 22 czerwca 2021 r. nr XLIII/408/2021  
w przedmiocie warunków udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży lokali stanowiących  
własność gminy

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY  
*Barbara Urban*  
Barbara Urban

Wyrok

z dnia 2.08.2023r. sygn. akt II SA/GI 620/23 jest  
Postanowienie prawomocny(e) od dnia 3.10.2023 r.

*Julia Sniepka*

## UZASADNIENIE

Rada Miejska Mikołowa działając na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1a i 1b ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualnie Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) podjęła w dniu 22 czerwca 2021 r. uchwałę nr XLIII/408/2021 w sprawie warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego (Dz. Urz. Woj. Śląskiego poz. 4573).

W § 1 ust. 1 tej uchwały określono, że sprzedaż lokalu mieszkalnego jego najemcy w trybie bezprzetargowym nastąpi z bonifikatą obejmującą cenę lokalu oraz cenę udziału w prawie własności gruntu związanego ze sprzedawanym lokalem, w wysokości: 15% ceny lokalu oraz ceny udziału w związanym z nim prawie własności gruntu (pkt 1) oraz dodatkowo 1% za każdy pełny rok zamieszkiwania w jakimkolwiek lokalu mieszkalnym Gminy Mikołów po ukończeniu 18 roku życia, do momentu wstąpienia w najem (pkt 2) i 2% za każdy pełny rok pozostawania stroną stosunku najmu lokalu mieszkalnego Gminy Mikołów (pkt 3). Równocześnie w § 1 ust. 2 tego aktu wskazano, że suma bonifikat z tytułów, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3 nie może przekroczyć 65% ceny lokalu mieszkalnego oraz wartości gruntu związanego ze sprzedawanym lokalem. Nadto, w treści § 2 uchwały ustalono zasady ustalania wspomnianych wyżej okresów stanowiących przesłankę zastosowania bonifikat, o których mowa w powołanym § 1 ust. 1 pkt 1-3.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Wojewoda Śląski domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości, jako sprzecznej z art. 37 ust. 2 pkt 6 oraz art. 68 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Organ nadzoru przywołał treść art. 68 ust. 1 wspomnianej ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważniający do udzielenia - na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku - bonifikaty od ceny sprzedawanej nieruchomości (ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3) i określający w pkt 1-12 przesłanki przedmiotowe oraz podmiotowe, od zachowania których uzależniona jest możliwość jej zastosowania. Zaznaczył przy tym, że na mocy ust. 1b tego przepisu, 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.

W tym kontekście Wojewoda w pierwszej kolejności wywiódł, że Rada Miejska Mikołowa nie określiła warunków udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego. Z treści kwestionowanej uchwały nie wynika, aby udzielenie bonifikaty od ceny sprzedaży w wysokości 15 % (§ 1 ust. 1 pkt 1) wiązało się ze spełnieniem jakiegokolwiek warunku, a w konsekwencji przysługuje ona automatycznie każdemu nabywcy lokalu mieszkalnego będącemu jego najemcą. W tym stanie rzeczy Rada nie wyczerpała delegacji z art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami i już samo to przesądza o nieważności całej uchwały jako istotnie naruszającej prawo.

W ocenie Wojewody Śląskiego delegacji tej nie wypełniają prawidłowo także regulacje § 1 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały. Zestawienie art. 37 ust. 1-3, art. 34 ust 1 i 3 oraz art. 67 ust. 1-3 i art. 68 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomości prowadzi bowiem do wniosku, że celem ustawodawcy w przypadku udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych było umożliwienie samorządom swoistego premiowania najemców nabywających lokal komunalny wynajmowany przez nich na czas nieoznaczony, w tym przede wszystkim długoletnich najemców, jako rodzaj pewnej rekompensaty za nakłady ponoszone przez nich na te lokale. Stąd nie do zaakceptowania jest określone w powyższych zapisach uchwały rozwiązanie w świetle którego bonifikata przysługuje np. osobie zamieszkującej w lokalu zaledwie od miesiąca. Co więcej, zrównano tu prawa osób wynajmujących komunalny lokal mieszkalny od wielu lat nie tylko z wynajmującymi od niedawna lecz nawet z takimi, które nigdy w stosunek najmu nie wstąpiły, a jedynie zamieszkiwały w lokalu stanowiącym własność gminy, a to narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej. Nadto, całkowicie pozbawionym racjonalnego uzasadnienia jest uzależnienie wysokości bonifikaty od faktu zamieszkiwania w jakimkolwiek lokalu mieszkalnym Gminy Mikołów, po ukończeniu 18 roku życia do momentu wstąpienia w najem. W efekcie bowiem osoba zamieszkująca w lokalu gminnym np. od urodzenia, która od chwili ukończenia 18 roku życia stała się najemcą tego lokalu nie będzie posiadała prawa do bonifikaty, natomiast osoba zamieszkująca w jakimkolwiek lokalu gminnym po ukończeniu 18

roku życia - już tak, zaś taki stan rzeczy narusza nie tylko powyższą zasadę konstytucyjną lecz także zasadę zaufania obywateli do organów państwa.

W dalszej części skargi wskazano na wadliwość § 2 pkt 1 kwestionowanej uchwały, zgodnie z którym przy ustalaniu okresu zamieszkiwania lub pozostawiania stroną umowy najmu uwzględnia się - w przypadku, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 tego aktu - „okres zamieszkiwania w zasobie mieszkaniowym Gminy Mikołów jako lokator, liczony od ukończenia 18 roku życia do zawarcia umowy najmu gminnego lokalu mieszkalnego, niezależnie od ewentualnych przerw w okresie zamieszkiwania oraz ich długości i przyczyn. Ustalenie tego okresu zamieszkania następuje na podstawie informacji o zameldowaniu na pobyt stały w lokalu należącym do gminnego zasobu mieszkaniowego”. Podkreślono, że zapis ten nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Jakkolwiek bowiem prawo przewiduje obowiązek meldunkowy, to jednak samo zameldowanie kogoś w danym lokalu nie oznacza jeszcze, że tam faktycznie zamieszkuje, a poza tym obowiązek meldunkowy jest powiązany z zamiarem przebywania pod wskazanym adresem a nie z faktycznym zamieszkiwaniem.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Mikołowa wniósł o jej oddalenie. Organ samorządowy zakwestionował stanowisko, jakoby zapisy skarżonej uchwały naruszały zakres delegacji wynikający z art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołał się bowiem na wyrażony w orzecznictwie sądowym pogląd, zgodnie z którym udzielenie bonifikaty od ustalonej ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego jest uprawnieniem właściwego organu a nie jego obowiązkiem, a tym samym może on, a nie musi, obniżyć cenę ustaloną na poziomie wartości nieruchomości, natomiast określając wysokość bonifikat i warunki zbycia może dokonać tego w sposób swobodny, w granicach obowiązujących przepisów prawa. Brak jest bowiem wiążących regulacji w tym zakresie, które uzależniałyby możliwość zastosowania bonifikaty od nieruchomości od spełnienia konkretnych warunków jak np. określona powierzchnia czy stan techniczny itp.

W tym miejscu podkreślono, że celem uzasadniającym udzielenie bonifikaty przez Gminę Mikołów jest zbycie nieruchomości komunalnej jako lokalu mieszkalnego zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś w zaskarżonej uchwale wskazano warunki, jakie należy spełnić aby ją uzyskać. Określona w § 1 ust. 1 pkt 1 tego aktu bonifikata w wysokości 15% wartości lokalu



przysługiwała każdemu, kto posiada zawartą umowę najmu lokalu komunalnego, przy czym osoba taka musiała spełniać dodatkowe warunki określone w innym akcie prawa miejscowego, a mianowicie w uchwale Rady Miejskiej Mikołowa z 24 października 2017 r. nr XXXV/676/2017 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym Gminy Mikołów na lata 2018-2022, zgodnie z którą nabywcą lokalu mieszkalnego stanowiącego własność tej Gminy może być wyłącznie aktualny najemca lokalu posiadający ważną umowę najmu zawartą na czas nieoznaczony, bez jakichkolwiek zobowiązań wobec Gminy związanych z lokalem. Sprzedaż odbywała się na podstawie wniosku złożonego przez najemcę oraz oferty nabycia lokalu złożonej najemcom (zapis w tym samym brzmieniu zawiera także aktualnie obowiązująca uchwała z 22 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym Gminy Mikołów na lata 2023-2027). W rezultacie, bonifikatę mógł uzyskać tylko aktualny najemca lokalu mieszkalnego, którego najem nawiązany został na czas nieoznaczony i który nie ma wobec Gminy zaległości czynszowych, zaś wykup obejmował wyłącznie lokale przeznaczone do sprzedaży, określone w powyższej uchwale z 24 października 2017 r., to jest tylko w budynkach już istniejących wspólnot mieszkaniowych zgodnie z zestawieniem wspólnot zawartym w tym akcie. Równocześnie podkreślono, że wbrew twierdzeniom organu nadzoru nie doszło do naruszenia normy kompetencyjnej poprzez jej niewypełnienie. Wysokość bonifikaty uzależniono bowiem, po pierwsze - od zamieszkiwania w charakterze najemcy (15% + 2 % za każdy rok zamieszkiwania jako najemca), przy czym osoba małoletnia mająca prawo do zamieszkiwania z najemcą nabywa prawo do bonifikaty z chwilą osiągnięcia pełnoletności w wysokości 1% za każdy rok zamieszkiwania w charakterze uprawnionego w razie dalszego zamieszkiwania w lokalu po osiągnięciu 18 lat (oraz + 15% z chwilą zawarcia umowy najmu i + 2% za każdy kolejny rok najmu lokalu), a po drugie - od długości okresu najmu lokalu (im dłuższy okres najmu tym wyższa bonifikata).

Zaznaczono również, że uchwała nie narusza konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej albowiem wyraźnie różnicuje wysokość bonifikaty od długości okresu najmu potencjalnego nabywcy lokalu, z kolei lokator, o którym mowa w § 2 pkt 1 tego aktu to osoba bliska najemcy, która nabywa prawo do bonifikaty

dopiero od momentu osiągnięcia pełnoletności, czyli z chwilą ustawowego obowiązku partycypacji w kosztach związanych z korzystaniem z lokalu.

Zdaniem Burmistrza Mikołowa przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w szczególności art. 34 i art. 67 ust. 3 i 3a zezwalają na zbycie lokalu mieszkalnego w trybie bezprzetargowym z zastosowaniem bonifikaty, najemcy tego lokalu jeśli tylko najem został nawiązany na czas nieoznaczony i to bez względu na dotychczasowy okres trwania najmu jak i nakładów, które najemca poniósł na lokal. W tym miejscu organ samorządowy zaznaczył, że zgodnie z uchwałą w sprawie ustalenia Wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym Gminy Mikołów na lata 2018-2022, zakup mieszkania przez obecnego najemcę powinien wpłynąć na zwiększenie osobistego zainteresowania utrzymaniem budynku w należytym stanie technicznym oraz dbałości o czystość i porządek, zaś sprzedaż mieszkań komunalnych stanowi dla gminy korzyść finansową w postaci obniżenia kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych. Dlatego brak jest przeciwwskazań do zastosowania bonifikaty także wobec najemcy wykazującego się krótkim okresem trwania najmu.

W dalszej części odpowiedzi na skargę zakwestionowano stanowisko, jakoby zaskarżona uchwała dyskryminowała osoby uprawnione do nabycia komunalnych lokali mieszkalnych ze względu na wiek. Zaznaczono bowiem, że każda osoba, która zamieszkiwała taki lokal jako lokator, o którym mowa w § 2 pkt 1 uchwały i zawarła umowę najmu będzie posiadała prawo do 15 % bonifikaty - zarówno ta mieszkająca w jednym lokalu od urodzenia do ukończenia 18 lat oraz później, jak i ta, która zamieszkiwała różne lokale gminne w tym okresie, przy czym osoby te od momentu ukończenia 18 lat do chwili wstąpienia w stosunek najmu uzyskują nadto 1% za każdy pełny rok zamieszkiwania w lokalu jako lokator uprawniony do zamieszkiwania z głównym najemcą będąc jednocześnie solidarnie z nim zobowiązanym do uiszczania opłat czynszowych i eksploatacyjnych. Celem takiego rozwiązania nie była dyskryminacja, lecz ograniczenie możliwości korzystania przez dorosłe dzieci (wnuki) najemców z bonifikaty naliczonej z uwagi na czas trwania najmu, która nie powinna przysługiwać małoletnim, skoro nie ponoszą oni nakładów na lokal.

Dodatkowo zwrócono uwagę, że określone w § 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały sposoby ustalania okresu zamieszkiwania są najbardziej miarodajne dla weryfikacji tego okresu. W tych ramach podkreślono, że skoro obowiązujące przepisy prawa

przewidują obowiązek meldunkowy, to fakt zameldowania osoby w danym lokalu, nawet w razie przerw w okresie zamieszkiwania, w sytuacji braku zaległości czynszowych, pozwala na przyjęcie domniemania jej zamieszkiwania, gdyż wraz z zameldowaniem wskazała na zamiar przebywania pod tym adresem. Zaakcentowano także, że najemca ma obowiązek zgłosić wszystkie osoby uprawnione do zamieszkiwania w danym lokalu w Urzędzie Gminy bądź w Zakładzie Gospodarki Lokalowej i wówczas, nawet jeśli dana osoba nie jest tam zameldowana, Gmina posiada informacje o fakcie jej zamieszkiwania, co bierze się pod uwagę w razie ewentualnego ustalania wysokości bonifikaty. Powyższe rozwiązania są optymalne i brak jest możliwości zastosowania innych metod weryfikacji, to jest np. kontroli, które stanowiłyby zbyt daleko idące działania mogące nawet naruszać wolność obywateli.

Marginalnie dodano, że zapisy skarżonej uchwały są analogiczne do tych, które obowiązywały we wcześniejszych uchwałach Rady Miejskiej Mikołowa regulujących tożsamą materię od 2015 r. i żaden z tych aktów nie został zakwestionowany przez organ nadzoru ani też zaskarżony do sądu administracyjnego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje.**

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podnieść, że po myśli art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), sądy administracyjne w zakresie swojej właściwości sprawują kontrolę działalności administracji publicznej stosując środki określone w ustawie. Zgodnie zaś z treścią art. 134 § 1 przywołanej ustawy, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 tej ustawy kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Z art. 147 § 1 przywoływanej ustawy wynika natomiast, że sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 wspomnianej ustawy stwierdza nieważność



tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 tej ustawy).

Wymaga podkreślenia, że podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy wyznaczają przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 91 ust. 1 tego aktu uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Nie jest zatem konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności w odniesieniu do decyzji czy postanowienia, o którym mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wypada dodać, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach tej delegacji nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. W świetle art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Przedmiotem skargi wniesionej przez Wojewodę Śląskiego jest uchwała Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Udzielanie bonifikat od ceny zbycia lokali stanowiących własność gminy, choć pozostaje w niewątpliwym związku z powyższą materią, to jednak nie mieści się w zasadach zbywania nieruchomości, o których mowa w tym unormowaniu, gdyż upoważnienie rady gminy w przedmiotowym zakresie trzeba wywodzić z innych przepisów, a mianowicie z postanowień art. 68 ust. 1 pkt 7 i art. 68 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Powołany art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że 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 jako lokal mieszkalny. Stosownie zaś do treści art. 68 ust. 1b wspomnianej ustawy, 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 - jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie - akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy o samorządzie gminnym lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

Zaprezentowany wyżej stan prawny nie budzi wątpliwości, że udzielanie bonifikat przy zbyciu nieruchomości jest uprawnieniem gminy, na co wskazuje użyty przez ustawodawcę w art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zwrot "organ może udzielić bonifikat od ceny". Organ gminy działa tu więc w ramach uznania administracyjnego obejmującego sposób ukształtowania pozycji prawnej obywateli. Dopełnieniem powyższej normy kompetencyjnej jest natomiast art. 68 ust. 1b obligujący właściwy organ (w tym radę gminy) do określenia warunków udzielania tych bonifikat. Oznacza to, że rada gminy nie ma obowiązku udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości gminnych w drodze bezprzetargowej, jednak jeżeli już zdecyduje się na ich wprowadzenie, to wydając w tym zakresie uchwałę powinna określić warunki udzielania bonifikat. Obowiązek określenia warunków udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości komunalnych ma na celu zapewnienie przejrzystości zasad, na jakich będą one stosowane wobec nabywców. Ustawodawca nie wprowadził przy tym uregulowań, które ograniczałyby radę gminy, co rodzaju takich warunków, a zatem mogą one mieć rozmaity charakter - zarówno podmiotowy jak i przedmiotowy. Zgodnie z poglądem judykatury dopuszczalne jest uzależnienie wysokości bonifikaty od takich warunków jak np. powierzchnia lokalu, jego stan techniczny, data budowy, liczba lokali w budynku itp. W pełni uzasadnione jest również udzielanie uprawnienia do skorzystania z bonifikaty osobom będącym długoletnimi najemcami. Zawsze jednak warunki udzielenia bonifikat muszą być przejrzyste (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1749/19 LEX nr 3111054). Jeśli bowiem gmina zdecyduje się na udzielanie bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych, to musi to uczynić w taki sposób, aby podmioty, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, nie doznały nieusprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 679/18

LEX nr 2650639). Przypomnienia tu wymaga, że oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest norma kompetencyjna, często będzie więc miało relatywny charakter (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96 oraz wyrok NSA z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1791/15, LEX nr 1988022).

W tym kontekście skład orzekający uznał, że zaskarżona uchwała nie narusza w sposób istotny obowiązujących przepisów prawa.

Bezzasadny jest zarzut dotyczący § 1 ust. 1 pkt 1 tego aktu ustalający 15% bonifikatę (od ceny lokalu mieszkalnego oraz od ceny udziału w prawie własności gruntu związanego z tym lokalem) przysługującą najemcom. Określając tę bonifikatę Rada Miejska Mikołowa nie przekroczyła granic delegacji ustawowej. Uzależniła bowiem jej zastosowanie w sposób jasny od kryterium w postaci posiadania przymiotu najemcy (treść § 1 ust. 1 uchwały), przy czym - jak zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę zapis ten należy interpretować w powiązaniu z obowiązującą do 2022 r. uchwałą w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym Gminy Mikołów na lata 2018-2022. Uchwała ta obowiązywała w dniu podjęcia kwestionowanej, a tym samym postanowienia jej należy rozpatrywać w kontekście już obowiązujących aktów na terenie danej gminy. W uchwale tej ograniczono krąg nabywców wyłącznie do tych, którzy pozostają w stosunku najmu na czas nieoznaczony (punkt III tej uchwały), co koresponduje z art. 34 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazującym osoby mające pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie takiego podstawowego kryterium polegającego na pozostawaniu w stałym stosunku najmu jest zgodne z celem wprowadzenia bonifikat, jakim jest sprzyjanie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, poprzez popieranie działań zmierzających do uzyskania przez najemcę trwałego tytułu do dotychczas zajmowanego lokalu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 lutego 2019 r. I ACa 383/18, LEX nr 2737868). Równocześnie - jak wskazano w pkt III powołanego wyżej „Wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym Gminy Mikołów na lata 2018-2022”, celem takim

jest zwiększenie osobistego zainteresowania lokatorów utrzymaniem budynku w należyłym stanie technicznym oraz obniżenie kosztów ponoszonych przez Gminę na pokrycie kosztów remontów budynków. Równocześnie, co trafnie zauważył Burmistrz Mikołowa, obowiązujące przepisy - jakkolwiek nie wyłączają takiej możliwości, to jednak z drugiej strony - także nie obligują organów samorządowych do uzależnienia bonifikat od zachowania przez potencjalnego nabywcę jakiegokolwiek minimalnego okresu pozostawania w stosunku najmu. W tym stanie rzeczy opisana wyżej zasada polegająca na przyznaniu 15 % bonifikaty potencjalnym nabywcom lokali komunalnych należących do Gminy Mikołów nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej ani zasady równości wobec prawa albowiem przysługuje ona wszystkim osobom legitymującym się takim samym przymiotem, czyli pozostawaniem w stosunku najmu na czas nieoznaczony. W konsekwencji uznać należy, że podnoszone przez organ nadzoru w omawianym zakresie zarzuty nie są zasadne i nie dają podstaw dla uwzględnienia wniesionej skargi.

Uzupełnieniem zasady wyrażonej w przywołanym § 1 ust. 1 pkt 1 skarżonej uchwały są bonifikaty przewidziane w pkt 2 i 3 tego zapisu, które - inaczej niż w przypadku tej pierwszej - różnicują wysokość bonifikaty od długości okresu zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym Gminy Mikołów (pkt 2) oraz od okresu pozostawania stroną stosunku najmu takiego lokalu mieszkalnego (pkt 3). Zasadność tych bonifikat nie budzi wątpliwości albowiem ich celem - w odróżnieniu od bonifikaty określonej w powołanym § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały (przysługującej bez względu na czas trwania najmu) jest premiowanie osób będących długotrwałymi najemcami lub mieszkańcami. Niniejsza bonifikata naliczana jest wyłącznie za okres zamieszkiwania oraz pozostawania stroną stosunku najmu począwszy od ukończenia przez najemcę 18 lat życia, co w ocenie Sądu także nie narusza zasady równości ani zasady sprawiedliwości społecznej. Wprowadzone w § 1 ust. 1 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały kryterium długości okresu zamieszkiwania w lokalu należącym do zasobu mieszkaniowego można bowiem uzasadnić spoczywającym na lokatorze obowiązkiem partycypacji w kosztach utrzymania nieruchomości, w tym obowiązkiem dbałości o zamieszkiwany lokal (bądź inny lokal należący do tej samej gminy), który implikuje zazwyczaj konieczność ponoszenia odpowiednich nakładów na takie mieszkanie. Trudno tu wprawdzie mówić o ścisłym i bezpośrednim przełożeniu rozmiaru bonifikaty na nakłady faktycznie poczynione przez daną osobę na określone mieszkanie, gdyż weryfikacja ich wysokości byłaby dość trudna zaś obowiązujące

przepisy nie określają trybu, w jakim miałyby następować. Dlatego, zdaniem składu orzekającego za wystarczający można tu uznać sam fakt spoczywania na tej osobie obowiązku ponoszenia wydatków w niniejszych ramach. W tym kontekście za słuszne należy uznać twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę, w których organ gminy zwrócił uwagę, że skoro osoby małoletnie nie mają obowiązku uczestniczenia w pokrywaniu kosztów związanych z zamieszkiwanym lokalem komunalnym, to czas zamieszkiwania przez nie w tej nieruchomości do uzyskania pełnoletniości uzasadnia naliczania im bonifikaty od ceny jej zakupu. Z tego samego powodu należy uznać za uzasadnione zróżnicowanie stawek bonifikaty, która przysługuje w niższej wysokości za okres zamieszkiwania w lokalu jako strona stosunku najmu oraz za okres zamieszkiwania (po osiągnięciu pełnoletniości) jako inny lokator - nie będący stroną stosunku najmu. W pierwszym przypadku chodzi o 2% za każdy rok, z kolei w drugim jedynie 1% za każdy rok. Skoro jednak nie budzi wątpliwości, że to przede wszystkim na osobie będącej stroną najmu (głównym najemcy) spoczywają obowiązki związane z zajmowanym lokalem i to on ponosi odpowiedzialność za związane z tym należności, to fakt ten stanowi dostateczną podstawę do objęcia okresu pozostawania w takim stosunku wyższą stawką bonifikaty.

Zdaniem Sądu przesłanki uregulowane w zaprezentowanych wyżej zapisach skarżonej uchwały są jasne, przejrzyste, nie budzą większych wątpliwości interpretacyjnych i wbrew wywodom strony skarżącej nie kolidują z konstytucyjnymi zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej ani też z zasadą budzenia zaufania do organów państwa.

Brak jest także podstaw dla uwzględnienia zasługuje zarzut odnoszącego się do § 2 pkt 1 uchwały. Z treści tej regulacji wynika, że ogranicza on podstawę ustalenia okresu zamieszkiwania, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 (warunkującego wysokość bonifikaty) wyłącznie do informacji o zameldowaniu na pobyt stały w lokalu należącym do zasobu mieszkaniowego Gminy Mikołów. Podkreślić należy, że stałe zameldowanie związane z wynikającym z odrębnych przepisów obowiązkiem meldunkowym - stanowi okoliczność uprawdopodobniającą fakt zamieszkiwania w lokalu i tworzy domniemanie, że dana osoba rzeczywiście tam zamieszkuje. Należy mieć w polu widzenia stany faktyczne, w których w danym lokalu może mieszkać osoba bez dopełnienia ciążącego na niej obowiązku meldunkowego, a okoliczność taka może wynikać z bardzo różnych powodów, to jednak nie można stawiać sytuacji



prawnej takiej osoby na równi z ta, która dopełniła takiego obowiązku. Co więcej gmina może właśnie w ten sposób promować osoby, które dopełniły ciążący na nich obowiązek, a tym samym wprowadzając taką regulację zachęcać do takiego postępowania. Dodatkowo należy zauważyć, że nie można stawiać skutecznego zarzutu organowi samorządu terytorialnego, który odwołuje się do unormowania zamieszczonego w przepisie prawa powszechnie obowiązującego, a dla oceny przyjętej normy prawnej brać pod uwagę względy, które nie posiadają umocowania normatywnego. W konsekwencji także i w tym zakresie kwestionowana uchwała nie narusza obowiązujących regulacji prawnych, a tym samym brak jest podstaw dla uwzględnienia wniesionej skargi.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że skarga jest niezasadna, skoro podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku, a jednocześnie brak jest okoliczności, które z urzędu należałoby wziąć pod uwagę i na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oddalił skargę



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem**

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*Urban*  
Barbara Urban