

Katowice, 22 lutego 2024 r.

NPII.4131.1.172.2024

Rada Miejska Mikołowa

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia 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, 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 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 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 uwzględniać 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 zakwestionowania 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 WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2014 r.).

Jak trafnie wywiedziono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. "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) 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 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 2010 r., sygn. , wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. , wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt).

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

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXXV/788/2024 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 stycznia 2024 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:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **25 lutego 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

