



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 listopada 2023 r.

Poz. 6476



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.411.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 14 listopada 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/327/2023 Rady Gminy Puławy z dnia 12 października 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 XLVIII/327/2023 Rady Gminy Puławy z dnia 12 października 2023 r. w sprawie warunków udzielania bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XLVIII/327/2023 Rady Gminy Puławy została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 października 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 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 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 uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały przyjęto, że *Wójt Gminy Puławy może udzielić, 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 90%;*
- 2) *będącemu osobą fizyczną, która jest członkiem rodziny wielodzietnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karci Dużej Rodziny – w wysokości do 90%;*
- 3) *będącemu osoba fizyczną lub osoba 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 – w wysokości do 50%.*

Stosownie do treści § 3 uchwały *Wójt Gminy Puławy może udzielić bonifikaty, o której mowa w ust. 1 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 zrealizował cel oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz nie posiada zaległości wobec Gminy Puławy w stosunku do gruntu objętego sprzedażą:*

- a) *z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste,*
- b) *z tytułu podatku od nieruchomości.*

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę Gminy unormowanie polegające na ustaleniu maksymalnej wysokości bonifikaty – odpowiednio „do 90%” oraz „do 50%” – 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.

Ponadto w unormowaniach § 1 ust. 1 i 3 uchwały Rada Gminy posłużyła się sformułowaniami: „*Wójt Gminy Puławy może udzielić, na wniosek, bonifikaty (...)*” oraz „*Wójt Gminy Puławy może udzielić bonifikaty (...)*”, uzależniając udzielenie bonifikaty 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.

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

Posłużenie się w § 1 ust. 1 i 3 przedmiotowej uchwały zwrotem „może udzielić” powoduje, iż stosowanie bonifikat ma charakter uznaniowy. Poprzez taki zapis Rada wprowadziła w sposób nieuprawniony luz decyzyjny w kwestii dotyczącej rozstrzygania o udzieleniu bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu.

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 regułę 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.

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 tożsamyh 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/327/2023 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

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Puławy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Puławy