



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.265.2024

Rada Miasta Ząbki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/110/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie *określenia warunków udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości* w części § 2 w zakresie w jakim ustalono warunek „zameldowania kupującego na terenie Miasta Ząbki” w tabeli oznaczonej l.p. 1 oraz § 6 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XI/110/2024 w sprawie *określenia warunków udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości*.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada Miasta Ząbki wskazała art. 68 ust. 1 pkt 10 i ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), zwanej dalej „u.g.n.”. Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n. rada gminy na podstawie uchwały może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 tejże ustawy, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na warunkach wymienionych w art. 68 ust. 1 pkt 1-12 u.g.n. W uchwale rada gminy określa w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. W świetle art. 68 ust. 1b zdanie 2 u.g.n. uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta Ząbki postanowiła, że uchwała określa warunki udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych lub ich części, stanowiących własność Miasta Ząbki, w przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 1 u.g.n. Ustawodawca w powołanym wyżej przepisie u.g.n. ustanowił możliwość udzielenia bonifikaty,

na podstawie uchwały rady gminy, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej, osobie będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, która zamierza nabyć nieruchomość gminną lub jej część, jeżeli mogą one poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, lecz nie mogą zostać zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Ponadto nieruchomość przyległa musi być przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Miasta ustaliła, że zasady wynikające z postanowień § 2 - 4 uchwały mają zastosowanie wyłącznie do sprzedaży dzierżawcom będącym osobami fizycznymi nieruchomości wydzierżawionych im przez Miasto Ząbki. Osoba, której ma być udzielona bonifikata na podstawie przedmiotowej uchwały, oprócz warunku określonego w art. 68 ust. 1 pkt 10 u.g.n. (właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości przyległej), winna spełniać także opisany wyżej warunek wynikający z tejże uchwały (dzierżawca nieruchomości gminnej, będący osobą fizyczną). Ponadto, wysokość stawek procentowych bonifikaty, została uzależniona od przesłanek wskazanych w § 2 uchwały w części tabelarycznej. Wśród nich zawarto warunek *„Okres zameldowania kupującego na terenie Miasta Ząbki”* zamieszczony w tabeli pod l.p. 1. Wskazanie w uchwale warunku długości okresu zameldowania, jako cechy wymaganej do uzyskania bonifikaty określonej wysokości, należy uznać za niezgodne z przepisami prawa. Po pierwsze, zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wspólnotę samorządową, tworzą mieszkańcy gminy. Zameldowanie nie jest zatem kryterium, które determinuje przynależność do wspólnoty samorządowej.

W tym miejscu wskazać należy na art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, z późn. zm.), który wprost stanowi, że przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Dla przyjęcia zamieszkiwania, na gruncie wskazanej wyżej ustawy, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek: zamieszkiwania i zamiaru stałego pobytu. Pojęcie zamieszkiwania uregulowane zostało również w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.), który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W orzecznictwie i w doktrynie przyjęto, że: *„ocena, kto jest mieszkańcem gminy następuje przez pryzmat art. 25 KC, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”* (zob. Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa,

red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 4, a także wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 1054/14).

Ponadto obowiązek meldunkowy został uregulowany w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r. poz. 736, z późn. zm.). Ustawa rozróżnia pojęcie „zameldowania” od pojęcia „pobytu stałego”. Zgodnie z art. 25 ust. 1 tejże ustawy *„Pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania.”*. Natomiast zameldowanie, o którym mowa w art. 27 i 28 tej ustawy, służy wyłącznie urzędowemu, administracyjnemu potwierdzeniu zamieszkiwania. Wobec powyższego, uprawnienia mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wynikają jedynie z faktu jego zamieszkiwania, a nie zameldowania na terenie gminy i dlatego nieuzasadnione jest przyznawanie prawa do uzyskania bonifikaty od długości okresu zameldowania.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać postanowienie § 6 uchwały. W § 6 ust. 1 Rada Miasta Ząbki przyjęła, że może ona udzielić bonifikaty w wysokości innej niż obliczona zgodnie z przepisami § 2-4 uchwały. Na podstawie § 6 ust. 2 uchwały bonifikata może być udzielona *„w szczególności podmiotowi, który w przeszłości był właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości albo jest spadkobiercą takiego właściciela lub użytkownika wieczystego, względnie spadkobiercą tych spadkobierców”*. Organ stanowiący gminy wyłączył w § 6 uchwały ustalone przez siebie zasady wynikające z § 2-4 uchwały i zastosował odmienne, nieokreślone zasady wobec dowolnego kręgu podmiotów. W § 6 ust. 2 wskazał inny, niż wynikający z § 1 uchwały, krąg podmiotów, stosując tzw. katalog otwarty tychże podmiotów, o czym świadczy użycie pojęcia „w szczególności”. Nie jest zatem jasne, kiedy organ udzielający bonifikaty na podstawie przepisów przedmiotowej uchwały, będzie stosował preferencyjne stawki bonifikaty wynikające z jej przepisów § 2-4, a kiedy bonifikatę w innej wysokości na podstawie § 6 uchwały. Określenie w § 6 uchwały kolejnego wyjątku w zakresie udzielenia bonifikaty czyni przedmiotową uchwałę nieczytelną, pozostawiając co do zasady do indywidualnego uznania zastosowanie bonifikat.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 2243/16, w uzasadnieniu którego NSA wskazał, że: *„w świetle art. 68 ust. 1 pkt 1 i ust. 1b u.g.n. udzielenie bonifikaty jest wyłącznie uprawnieniem, a nie obowiązkiem właściwego organu i rada może określić w sposób zróżnicowany wysokość bonifikaty. Musi się to jednak odbywać w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady (...).”*. Zatem NSA w powołanym wyroku podkreślił, że warunki udzielania bonifikat zawsze muszą być przejrzyste.

Należy również zaznaczyć, że organ stanowiący gminy wyraźnie określił w przedmiotowej uchwale, że warunki udzielenia bonifikaty dotyczą przypadków, o których

mowa w art. 68 ust. 1 pkt 10 u.g.n. A zatem przepis ten wyznacza jednoznacznie krąg podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości lub jej części bez przetargu tj. osób, wobec których rada gminy może udzielić bonifikaty. W konsekwencji regulacja § 6 uchwały, w której w sposób niejasny wskazano podmioty, na rzecz których organ gminy udziela bonifikaty na podstawie przyjętej uchwały, jest zarazem sprzeczna z treścią powołanego przepisu art. 68 ust. 1 pkt 10 u.g.n.

Konkludując powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/