

Dariusz Walencik

ORCID 0000-0002-1027-3980

Uniwersytet Opolski

dwalencik@uni.opole.pl

## OPINIA PRAWNA NA TEMAT POSELSKIEGO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

### CELE PROJEKTOWANYCH ZMIAN

Ogólne cele projektu<sup>1</sup> to:

- doprecyzowanie, budzących wątpliwości prawne i problemy interpretacyjne, zasad udzielania bonifikat na zakup nieruchomości, o których mowa w art. 68 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, przez Kościoły i inne związki wyznaniowe o uregulowanych z państwem stosunkach prawnych;

- urzeczywistnienie w tym zakresie konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1 Konstytucji RP<sup>3</sup>).

Realizacji konstytucyjnej zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych służyć ma także obowiązkowe, a nie fakultatywne uchwalanie przez radę lub sejmik tzw. uchwały systemowej, która jako akt prawa miejscowego określi przejrzyste i równe dla wszystkich zainteresowanych podmiotów zasady udzielania bonifikat, w tym jej wysokość.

Dopełnieniem zmian, które ma wprowadzić nowelizacja, jest konieczność przedstawienia we wniosku o udzielenie bonifikaty koncepcji wykorzystania nieruchomości, tak aby organ wyrażający zgodę miał jasność, jakim celom służyć ma nieruchomość sprzedawana z bonifikatą, oraz obligatoryjne przeprowadzenie kontroli w zakresie wykorzystania nieruchomości.

<sup>1</sup> Tekst projektu przed nadaniem numeru druku sejmowego dostępny na stronie internetowej Sejmu RP: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-659-2021/\\$file/9-020-659-2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-659-2021/$file/9-020-659-2021.pdf) [dostęp: 7 maja 2022 r.].

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899; dalej także: u.g.n.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

## RÓŻNICE MIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROJEKTOWANYM STANEM PRAWNYM WEDŁUG PROJEKTODAWCÓW

W art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (słowniczek) dodaje się pkt 19 zawierający definicję nieruchomości przeznaczonej na cele działalności sakralnej. Zgodnie z propozycją jest to obiekt przeznaczony na miejsce prowadzenia kultu religijnego, tj. kościoła, kaplicy, innego domu modlitwy, domu pogrzebowego lub cmentarza wraz z niezbędnym zapleczem. Konsekwencją tej zmiany jest odesłanie w art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n., zgodnie z którym Kościoły i inne związki wyznaniowe, mające uregulowane stosunki z państwem na podstawie ustawy lub wpisane do *Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych*, muszą przeznaczyć nieruchomość na cel, o którym mowa w art. 4 pkt 19 u.g.n. Dalej, po art. 68 u.g.n. ust. 1b dodaje się ust. 1c–1d, zgodnie z którymi w przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 i 6 u.g.n. rada lub sejmik podejmuje uchwałę, która jest aktem prawa miejscowego, określającym szczegółowe zasady udzielania bonifikat, w tym wysokość bonifikaty oraz zasady kontroli wykorzystania nieruchomości do celów określonych w art. 68 ust. 1 pkt 2 i 6 u.g.n. Zaś podmioty, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 i 6 u.g.n., zobowiązane są do przedstawienia we wniosku o udzielenie bonifikaty koncepcji wykorzystania nieruchomości, której zakup objęty jest bonifikatą. Wreszcie w dodawanym ust. 2e wskazuje się, że właściwy organ zobowiązany jest do kontroli wykorzystania nieruchomości na cele uzasadniające udzielenie bonifikaty nie wcześniej niż trzy lata i nie później niż pięć lat od dnia zawarcia umowy zakupu nieruchomości. Podstawę kontroli stanowi koncepcja wykorzystania nieruchomości. W postępowaniach niezakończonych przed wejściem w życie ustawy wnioskodawca będzie zobowiązany uzupełnić wniosek o koncepcję wykorzystania nieruchomości w terminie 30 dni od wezwania przez właściwy podmiot pod rygorem odrzucenia wniosku.

### UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Wnioskodawcy nie kryją, że przyczyną złożenia projektu ustawy był konkretny przypadek<sup>4</sup>, szeroko opisywany w mediach<sup>5</sup>. Ogólne cele tej propozycji zasługują na aprobatę. Projektowane rozwiązania mają bowiem zapewnić, że nieruchomości

<sup>4</sup> Zob. <https://klub-lewica.org.pl/aktualnosci/1884-stop-koscielnym-naduzyciom-w-nabywaniu-gruntow-za-bezcen> [dostęp: 7 maja 2022].

<sup>5</sup> Zob. <https://oko.press/glodz-dzialka-daniele-ekspertyza/> [dostęp: 7 maja 2022]; <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/2129993,1,koscielna-deweloperka.read> [dostęp: 7 maja 2022].

Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego sprzedawane z bonifikatą w trybie bezprzetargowym (art. 68 w zw. z art. 37 ust. 2 i 3 u.g.n.) będą rzeczywiście wykorzystywane w celach, o których stanowi ustawa, a także że organy jednostek samorządu terytorialnego albo starostowie reprezentujący Skarb Państwa będą działali zgodnie z zasadą gospodarności.

Należy bowiem pamiętać, że bonifikata uregulowana w art. 68 ust. 1 u.g.n. jest wyjątkiem od zasady sprzedaży nieruchomości za cenę odpowiadającą jej wartości (art. 67 ust. 1 i 3 u.g.n.) i stanowi istotny przywilej finansowy nabywcy, uzyskany kosztem środków publicznych, który stawia go w lepszej sytuacji od tych podmiotów, które zmuszone są zakupić nieruchomość za cenę odpowiadającą jej wartości. Otrzymanie bonifikaty nie może być w żadnym przypadku traktowane jako bezwarunkowo należne. Udzielenie bonifikaty trzeba bowiem postrzegać jako wyjątek od zasadniczo równego dostępu do świadczeń finansowanych ze środków publicznych<sup>6</sup>. Udzielanie bonifikaty to inaczej ustępstwo na rzecz nabywcy z części należnej i prawidłowo ustalonej ceny sprzedaży nieruchomości<sup>7</sup>.

Poza tym udzielenie bonifikaty oznacza nieekwiwalentne wyzbycie się składnika mienia przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego i jest formą szeroko rozumianej pomocy publicznej udzielanej nabywcom w umowie sprzedaży, a przy tym kwota tej bonifikaty powinna być wykorzystywana tylko zgodnie z przeznaczeniem<sup>8</sup>.

Niemiej zdziwienie budzi fakt, że projektodawca postuluje, aby dookreślić krąg uprawnionych podmiotów poprzez zmianę brzmienia przepisu art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. polegającą na dodaniu słów „na podstawie ustawy lub wpisaniem do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych”. Aktualne brzmienie przepisu, zgodnie z którym właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej w sposób określony w art. 67 ust. 3 u.g.n., na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana Kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, uwzględnia wśród potencjalnych beneficjentów zarówno Kościoły i inne związki wyznaniowe, których sytuacja prawna i majątkowa została uregulowana w ustawie partykularnej<sup>9</sup>, jak i te, które są wpisane do rejestru

6 Zob. wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2012 r., II CSK 484/11, LEX nr 1254655; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2020 r., I ACa 523/19, LEX nr 3113185; wyrok SN z dnia 22 stycznia 2021 r., III CSKP 26/21, LEX nr 3112367.

7 Zob. E. Klat-Górska, *Głosa do uchwały SN z dnia 26 stycznia 2012 r., III CZP 87/11, „Orzecznictwo Sądów Polskich”* 2013, z. 1, s. 3.

8 Zob. uchwała SN z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 30/13, LEX nr 1326994; E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 68 [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el 2015, nr 1.

9 Są to następujące ustawy: Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 ze zm.; Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, tekst jedn.

prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych<sup>10</sup>. Preferowaną formą regulacji stosunków prawnych państwa polskiego z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi jest ustawa partykularna (ustawa o stosunku państwa do danego związku wyznaniowego), na co wskazują przepisy art. 8<sup>11</sup> i art. 40<sup>12</sup> ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania.

Niemniej wszystkie działające w Polsce Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej (art. 25 ust. 1 Konstytucji<sup>13</sup>; art. 9 ust. 2 pkt 3<sup>14</sup> u.g.w.s.w.). Tym samym postulowana zmiana stanowi zbędne *superfluum*.

- Dz. U. z 2014 r., poz. 1726 ze zm.; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 43 ze zm.; Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 483 ze zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1889 ze zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 169 ze zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1712 ze zm.; Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1599 ze zm.; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 44 ze zm.; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 14 ze zm.; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 13 ze zm.; Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1798 ze zm.; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241 ze zm.; Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240 ze zm. oraz rozporządzenie prezydenta RP z mocą ustawy – Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchii duchownej, Dz. U. z 1928 r. Nr 38, poz. 363 ze zm.
- 10 Zob. art. 30–38 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1153 ze zm., dalej: u.g.w.s.w., i Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych, Dz. U. z 1999 r. Nr 38, poz. 374. Do 30 maja 2023 r. do rejestru wpisanych było 170 Kościołów i innych związków wyznaniowych; <https://www.gov.pl/web/mswia/rejestr-koosciolow-i-innych-zwiazkow-wyznaniowych> [dostęp: 3 czerwca 2023].
- 11 „Kościoły i inne związki wyznaniowe w Polsce działają w konstytucyjnych ramach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej; ich sytuację prawną i majątkową regulują przepisy rangi ustawowej”.
- 12 „Stosunki Państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi działającymi na podstawie wpisu do rejestru mogą być regulowane w drodze odrębnej ustawy”.
- 13 „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”.
- 14 Ust. 1 tego artykułu stanowi, że „W Rzeczypospolitej Polskiej stosunek państwa do wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych opiera się na poszanowaniu wolności sumienia i wyznania”. A w ust. 2 podkreślono, że „gwarancjami wolności sumienia i wyznania w stosunkach państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są: 1) oddzielenie kościołów i innych związków wyznaniowych od państwa; 2) swoboda wypełniania przez kościoły i inne związki wyznaniowe

Zaproponowana definicja pojęcia „nieruchomość przeznaczona na cele działalności sakralnej” wymaga, ze względu na spójność systemu prawnego, uwzględnienia podobnych znaczeniowo pojęć zawartych w Konkordacie między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanym w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r.<sup>15</sup>, w ustawach partykularnych<sup>16</sup>, w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>17</sup>, w ustawie i w rozporządzeniu określających cele Funduszu Kościelnego<sup>18</sup>, zwłaszcza pojęć: „inwestycja sakralna”, „obiekt sakralny”,

funkcji religijnych; 3) równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych, bez względu na formę uregulowania ich sytuacji prawnej”.

- 15 Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318. Zdanie pierwsze art. 24 stanowi, że Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji **obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy** [pogrubienie – D.W.] – zgodnie z prawem polskim.
- 16 Przykładowo **inwestycje sakralne i kościelne** [pogrubienie – D.W.] – zob. art. 25 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów, art. 19 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego, art. 22 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego, art. 33 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego oraz **obiekty sakralne i kościelne** [pogrubienie – D.W.] – zob. art. 23 Ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego.
- 17 Przepis art. 17 ust. 1 pkt 4a lit. b) Ustawy z dnia 19 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1800 ze zm.) stanowi, że dochody kościelnych osób prawnych z pozostałej działalności (działalności gospodarczej) są zwolnione od opodatkowania w części przeznaczonej na cele: kultu religijnego, oświatowo-wychowawcze, naukowe, kulturalne, charytatywno-opiekuńcze oraz na konserwację zabytków, prowadzenie punktów katechetycznych, **inwestycje sakralne w zakresie: budowy, rozbudowy i odbudowy kościołów oraz kaplic, adaptację innych budynków na cele sakralne, a także innych inwestycji przeznaczonych na punkty katechetyczne i zakłady charytatywno-opiekuńcze** [pogrubienie – D.W.].
- 18 Począwszy od 1990 r. środki Funduszu Kościelnego, stosownie do znowelizowanego przepisu art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 9, poz. 87 ze zm.) i § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1990 r. w sprawie rozszerzenia celów Funduszu Kościelnego (Dz. U. Nr 61, poz. 354), przeznacza się m.in. na **konserwację i remonty obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej** [pogrubienie – D.W.]. Zmiany w treści art. 9 ust. 1 ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki zostały wprowadzone na mocy art. 99 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887). Przez remont należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (zob. art. 3 pkt 8) Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.). Należy zwrócić uwagę na różnicę w tekstach obu aktów normatywnych. Otóż w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o przejęciu dóbr martwej ręki jest mowa o „utrzymaniu i odbudowie kościołów”. Natomiast w § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów o „konserwacji i remontach obiektów sakralnych i kościelnych o wartości zabytkowej”. Tak więc dyspozycja przepisu ustawy ma szerszy zakres. Niemniej rozporządzenie *de facto* wbrew zasadom poprawnej legislacji zmieniło przepis ustawy. Szerzej na ten temat zob. D. Walencik, *Wydatkowanie środków z Funduszu Kościelnego w latach 1951-2016* [w:] *Kwestie majątkowe w prawie wyznaniowym*, M. Bielecki (red.), Lublin 2018, s. 11–40.

„inwestycja kościelna”<sup>19</sup>, „obiekt kościelny”, „cmentarz wyznaniowy”<sup>20</sup>, a tym samym doprecyzowania.

Już samo sformułowanie „działalność sakralna” jest, delikatnie rzecz ujmując, niezbyt udane. Można bowiem mówić o sakralnej architekturze, kulturze, muzyce, sztuce, budowli, uroczystości, mocy; sakralnym wnętrzu, dziele, przestrzeni, tematyce, budownictwie, malarstwie, miejscu, budynku, inwestycji, obiekcie, czasie, charakterze, sensie, wymiarze, znaczeniu; sakralnych funkcjach<sup>21</sup>, ale trudno mówić o działalności sakralnej. Jak już, to o działalności religijnej, kultowej, misyjnej, duszpasterskiej, pastoralnej. Tym samym należy przyjąć, że chodzi o działalność, czyli zespół działań podejmowanych w jakimś celu bądź funkcjonowanie czegoś lub oddziaływanie na coś<sup>22</sup> związane z kultem religijnym, służące celom sakralnym, religijnym, o taką działalność, która ma charakter religijny, wynika z religii, kultu, sprzężona jest z religią, duchowością, sferą *sacrum*.

W trakcie ewentualnych dalszych prac nad projektem należy więc uściślić, że chodzi o nieruchomości służące celom sakralnym i kościelnym, w szczególności obiekty budowlane<sup>23</sup> lub miejsca przeznaczone do sprawowania kultu religijnego, budynki domów pogrzebowych lub tereny cmentarzy wyznaniowych wraz z niezbędnym zapleczem.

19 Na przykład przepis art. 41 ust. 2 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1347 ze zm.) stanowi, iż inwestycją sakralną jest budowa, rozbudowa, odbudowa kościoła lub kaplicy, a także adaptacja innego budynku na cele sakralne. Jeśli więc obiekt budowlany ma służyć celom sakralnym, zasadne będzie zaliczenie go do kategorii inwestycji sakralnych. Natomiast obiekty budowlane przeznaczone do innych celów, ale przy których budowie inwestorem jest kościelna osoba prawna, zaliczone powinny być do inwestycji kościelnych (art. 41 ust. 3 u.s.p.k.k.).

20 Przykładowo przepis art. 42 ust. 1 u.s.p.k.k. stanowi, że „Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także **inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe** [pogrubienie – D.W.]. Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w tych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego”. Tym samym wyróżnia trzecią grupę, obok inwestycji sakralnych i inwestycji kościelnych, którą stanowią katolickie cmentarze wyznaniowe. Zob. art. 1 ust. 3 i 5 oraz art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947.

21 Wielki Słownik Języka Polskiego, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/12260/sakralny/4872786/architektura> [dostęp: 30 listopada 2021] oraz <https://wsjp.pl/haslo/podglad/12260/sakralny/4872787/charakter> [dostęp: 7 maja 2022].

22 Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/dzialalnosc;2455556.html> [dostęp: 7 maja 2022].

23 Zgodnie z przepisami art. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 lit. a) Prawa budowlanego przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych; przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach; a przez obiekt małej architektury niewielkie obiekty, a w szczególności obiekty kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury.



Biorąc pod uwagę czas trwania procesu budowlanego czy prowadzenia prac adaptacyjnych lub wykończeniowych wykonywanych w obiektach budowlanych lub miejscach przeznaczonych do sprawowania kultu religijnego, budynkach domów pogrzebowych lub na terenach cmentarzy (założenie, poszerzenie), okres kontroli powinien ulec wydłużeniu. Kontrola powinna nastąpić nie wcześniej niż pięć lat i nie później niż 10 lat od dnia zawarcia umowy zakupu nieruchomości. Takie rozwiązanie korespondowałoby z regulacjami zawartymi w art. 68 ust. 2 i 2b, art. 73 ust. 6 czy art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

Kwestią dyskusyjną jest również zmiana charakteru uchwały systemowej właściwej rady lub sejmiku (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego) z fakultatywnego na obligatoryjny. W aktualnym stanie prawnym, po zmianach dokonanych Ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>24</sup>, która weszła w życie 7 stycznia 2010 r., a której mocą dodano ust. 1b, i Ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>, która weszła w życie 29 sierpnia 2015 r., a której mocą w ust. 1b dodane zostało zdanie drugie, taka możliwość już istnieje i wydaje się pożądanym rozwiązaniem prawnym. Otóż starosta – w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa – a organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa) – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – mogą, przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, udzielić bonifikaty, czyli obniżenia ustalonej uprzednio ceny nieruchomości. Udzielenie bonifikaty ma charakter fakultatywny (poza przypadkami nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków). Jej udzielenie jest zatem uprawnieniem, a nie obowiązkiem organu, zaś wojewoda albo organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zróżnicować wysokość bonifikaty.

Bonifikata stosowana może być wyłącznie przy sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym, i to wyłącznie w przypadkach określonych w art. 68 ust. 1 pkt 1–12 u.g.n.<sup>26</sup> Decyzja w tym zakresie pozostawiona jest staroście lub organowi wykonawczemu danej jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, czyją własnością jest sprzedawana nieruchomość. Przy czym podjęcie decyzji w tym zakresie, pozostające poza sferą stosunków administracyjno-prawnych<sup>27</sup>, zależy nie od spełnienia ustawowych przesłanek,

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 206, poz. 1590.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1180.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 maja 2018 r., II SA/Go 113/18, LEX nr 2493206.

<sup>27</sup> Zob. uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 15/00, LEX nr 44245; wyrok NSA z dnia 3 września 2010 r., I OSK 1338/10, LEX nr 741528. Nie dotyczy to bonifikat udzielanych w ramach ustalania opłaty z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości, co następuje w decyzji administracyjnej, a więc i udzielenie bonifikaty

ale od uznania właściwego organu. Niemniej dla udzielenia bonifikaty konieczne jest wydanie stosownego zarządzenia przez wojewodę (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo podjęcie uchwały przez właściwą radę lub sejmik (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego), które określą warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych tych bonifikat.

Co ważniejsze, ani wojewoda, ani właściwe rady lub sejmiki nie mają obowiązku wydania stosownego zarządzenia albo podjęcia uchwały określających warunki udzielania bonifikat, lecz jeżeli zdecydują się na ich wprowadzenie, to zarządzenie bądź uchwała takie warunki muszą określać. Ustawodawca nie ograniczył jednak wojewody bądź organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sposobu kształtowania warunków udzielania bonifikat<sup>28</sup>. Mogą to być zarówno warunki przedmiotowe, jak i podmiotowe. Te ostatnie mogą być ukształtowane poprzez wskazanie określonej grupy podmiotów, którym owa bonifikata będzie przysługiwała, jak i poprzez wskazanie grupy podmiotów, którym nie będzie przysługiwała<sup>29</sup>.

Jednak dla zastosowania bonifikaty podstawowe znaczenie ma przeznaczenie nabywanej nieruchomości. Wobec tego elementem koniecznym zarządzenia albo uchwały jest określenie celu, na jaki przeznaczona jest nabywana nieruchomość<sup>30</sup>, a także precyzyjnych i sprawiedliwych warunków udzielenia bonifikaty, w tym wysokość stawek procentowych. Wojewoda albo organ stanowiący jednostki

może w tym przypadku nastąpić wyłącznie w związku z rozpatrzeniem przez właściwy organ sprawy indywidualnej, zatem także odstąpienie oraz odmowa odstąpienia od żądania zwrotu bonifikaty również powinny nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Zob. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., I OSK 1627/11, LEX nr 1298304.

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 września 2005 r., I OSK 193/05, LEX nr 194736; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2015 r., I OSK 1791/15, LEX nr 1988022. W wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r., I OSK 2243/16, LEX nr 2230827, NSA, uznając, 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 gminy może określić w sposób zróżnicowany wysokość bonifikaty, wskazał, że musi się to jednak odbywać w oparciu o jasne i sprawiedliwe zasady. W związku z tym stwierdził, iż: „Dopuszczalne jest uzależnienie wysokości bonifikaty od takich warunków jak np. powierzchnia lokalu, jego stan techniczny, data budowy, liczba lokali w budynku itp. Zawsze jednak warunki udzielenia bonifikat muszą być przejrzyste. Ta jasność zasad jest szczególnie istotna wówczas, gdy stawki procentowe bonifikaty zostają ustalone w sposób «widelkowy». Brak określenia w uchwale kryteriów wyboru konkretnej stawki procentowej upustu cenowego powoduje, że w rzeczywistości to organ wykonawczy, któremu powierzono wykonanie uchwały, w sposób dowolny przyznawałby bonifikatę w konkretnej wysokości. Stanowiłoby to w istocie przeniesienie uprawnień właściciela nieruchomości, przyznanych ustawą radzie gminy, podmiotowi nieuprawnionemu”.

<sup>29</sup> J. Jaworski, *Komentarz do art. 68 [w:] J. Jaworski i in., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 7, Legalis/el 2021, nr 3.

<sup>30</sup> Tak więc, jeżeli „cel ten pozostaje w sprzeczności z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego prawo gminne, uchwała taka jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa”; zob. wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 13 maja 1999 r., SA/Rz 2186/98, LEX nr 657575.



samorządu terytorialnego, decydując się na udzielanie bonifikat przy sprzedaży nieruchomości, musi to uczynić tak, aby podmioty, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, nie doznały nieusprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości<sup>31</sup>.

W obowiązującym aktualnie stanie prawnym zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Tak więc ustawodawca w przepisie tym zawarł upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego. Niemniej skorzystanie z tego upoważnienia nie jest obligatoryjne. Innymi słowy wydanie zarządzenia lub uchwały w sprawie udzielania bonifikaty i wysokości stawek procentowych bonifikaty jest albo wyrażeniem zgody na udzielanie takiej bonifikaty przez starostę albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na warunkach określonych w zarządzeniu lub uchwale w odniesieniu do konkretnej sprzedawanej nieruchomości, albo stanowi warunek *sine qua non* (podstawę) ich udzielenia.

Obowiązek określenia w zarządzeniu bądź uchwale warunków udzielania bonifikat ma na celu zapewnienie przejrzystości zasad, na jakich będą one udzielane. Nie oznacza natomiast obowiązku przyznania tych bonifikat każdemu zainteresowanemu<sup>32</sup>. Konieczność istnienia zarządzenia lub uchwały dla udzielenia bonifikaty w indywidualnym przypadku wynika ze sformułowania, iż bonifikaty udziela się „na podstawie” odpowiednio zarządzenia albo uchwały<sup>33</sup>. Tym samym udzielanie bonifikat na podstawie zarządzenia lub uchwały to sytuacja, kiedy bez odpowiedniej uchwały lub zarządzenia nie istnieje możliwość udzielenia żadnych bonifikat – nie ma bowiem podstawy ich udzielania<sup>34</sup>.

Gdy bonifikaty udzielane są na podstawie zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, to mogą one mieć charakter systemowy – wtedy określają zasady, na jakich organ ma się opierać, udzielając bonifikat w indywidualnych przypadkach. Mogą też mieć charakter indywidualny i dotyczyć pojedynczych nieruchomości. Ta druga sytuacja będzie występowała zwłaszcza wtedy, gdy chce się wprowadzić w odniesieniu do jakiejś nieruchomości wyjątek, którego nie przewidują wcześniej określone zasady udzielania bonifikat, mające charakter prawa miejscowego.

Przyjęcie zasad mających charakter prawa miejscowego powoduje, że organ nie może zastosować bonifikaty innej niż przewidziana w tych zasadach ani

<sup>31</sup> Zob. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2019 r., II SA/Gd 732/18, LEX nr 2641800, i z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SA/Gd 679/18, LEX nr 2650639.

<sup>32</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 sierpnia 2010 r., I SA/Bk 403/10, LEX nr 602154.

<sup>33</sup> Zob. wyrok SN z dnia 24 stycznia 2013 r., II CSK 286/12, LEX nr 1293949; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 425/11, LEX nr 950551.

<sup>34</sup> Zob. E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2021, nr 1; J. Jaworski, dz. cyt.

bonifikaty w nich nieprzewidzianej. Jeśli zaś chciałby to zrobić, musi wystąpić o zgodę dotyczącą konkretnego przypadku na działanie stanowiące wyjątek od przyjętych zasad<sup>35</sup>. W tym zakresie pozostawiono więc wojewodzie oraz radzie lub sejmikowi decyzję co do charakteru zarządzenia lub uchwały (systemowy lub indywidualny), bowiem przepis art 68 ust. 1b u.g.n. zawiera normę kompetencyjną, której całość wyznacza również art. 68 ust. 1 u.g.n.<sup>36</sup> W dalszym ciągu natomiast indywidualny charakter ma udzielenie samej bonifikaty przez starostę albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Proponowana przez projektodawców zmiana obliuguje właściwą radę bądź sejmik do uchwalenia aktu zawierającego normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, który będzie aktem prawa miejscowego i będzie stanowił podstawę do udzielenia bonifikaty przez właściwy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. To rozwiązanie będzie miało zatem zastosowanie wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. A co z nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa? Wojewoda nadal bowiem będzie mógł wydawać zarządzenia zarówno o charakterze systemowym, będące aktami prawa miejscowego, jak i o charakterze indywidualnym. Co jest przyczyną takiego zróżnicowania?

Wreszcie bonifikaty udzielane mogą być także na podstawie przepisów innych ustaw. W związku z tym rodzi się pytanie o wzajemną relację analizowanych przepisów u.g.n. do przepisów art. 42 ust. 2 i 3 u.s.p.k.k. Zgodnie z tymi ostatnimi grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inwestycji sakralnych i kościelnych oraz katolickich cmentarzy wyznaniowych, będą oddawane w użytkowanie wieczyste albo podlegały sprzedaży kościelnym osobom prawnym na ich wnioski. Co więcej, grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na te cele mogą być sprzedawane za cenę ustaloną uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku tej jednostki.

Wydaje się, że przytoczone przepisy stanowią *lex generalis* w stosunku do przepisów art. 68 u.g.n., a tym samym ewentualna nowelizacja tego artykułu nie pociąga za sobą konieczności ich zmiany. Natomiast użyta w nich terminologia jako terminologia ustawy podstawowej dla danej dziedziny spraw winna być przejęta przez przepisy u.g.n. Do oznaczenia jednakowych pojęć winno bowiem używać się jednakowych określeń.

<sup>35</sup> Zob. E. Bończyk-Kucharczyk, dz. cyt.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Ol 425/13, LEX nr 1334303.