

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2024 r.

BEOS-WP-271/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-16/23 w sprawie zmiany ustawy o gospodarce
nieruchomościami

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-155-X-16/23 została wniesiona przez . Postuluje się w niej dokonanie nowelizacji art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ poprzez dodanie sformułowania „przeznaczonej w planie miejscowym”. Propozycja ma na celu ograniczenie możliwości udzielania bonifikaty kościołom i związkom wyznaniowym jedynie do nieruchomości przeznaczonych na cele działalności sakralnej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazano w uzasadnieniu petycji: „Kluczowe w opinii składających petycję jest uszanowanie woli społecznej. Społecznie przyjętym jest, że powszechne przeznaczenie terenu kształtowane jest w planie miejscowym. Procedura uchwalania jest szczegółowo opisana. Udział czynnika społecznego w kształtowaniu przestrzeni jest uwzględniany. [...] Bonifikaty od ceny nieruchomości nie udziela się instytucji, która deklaruje przyszłe wykorzystanie, lecz dla tych zdarzeń gospodarczych dla których przeznaczenie terenu jest znane i społecznie uzgodnione. Ludność miejscowa o funkcji sakralnej nieruchomości wypowiada się w formie planu miejscowego. Funkcja planistyczna jest konstytutywna

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344; dalej: „u.g.n.”).

i trwała oraz znana lokalnie”. Wskazana propozycja zmierza do tego, aby bonifikata udzielana przy sprzedaży gruntów na rzecz kościołów i związków wyznaniowych mogła być udzielana jedynie wobec tych gruntów, które na wskazane cele zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu petycji wskazano również: „Bonifikata w cenie za nieruchomość samorządu zbywaną kościołowi i/lub związkowi wyznaniowemu nie może mieć miejsca dla terenów wykorzystywanych w przyszłości komercyjnie. Niestety aktualny kształt zapisu dopuszcza sytuację, że udzielono kościołowi rabatu w cenie za sprzedawaną nieruchomość, która w cenie rynkowej była odsprzedawana”. Podmiot wnoszący petycję wskazuje w przedstawionym fragmencie uzasadnienia, że proponowana zmiana ma na celu uniknięcie potencjalnych, nieuczciwych sytuacji zarobkowego obrotu nieruchomościami uprzednio nabytymi z bonifikatą.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Artykuł 68 u.g.n. określa warunki i zasady udzielania bonifikat od ceny nieruchomości zbywanych przez podmioty publiczne (nieruchomości stanowiących

własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). Przepis stanowi, że organ właściwy (tj. starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego) przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., jeżeli nieruchomość jest sprzedawana m.in.: „kościółom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej” – art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. Podstawą udzielenia bonifikaty jest stosowne zarządzenie wojewody (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo uchwały właściwej rady lub sejmiku (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego), które określają warunki udzielania i wysokość stawek procentowych bonifikat.

Bonifikata ma co do zasady charakter fakultatywny (ani wojewoda, ani właściwe rady lub sejmiki nie mają obowiązku wydania stosownego zarządzenia lub uchwały)². Bonifikata oznacza w istocie obniżenie ustalonej uprzednio ceny sprzedaży i jest uwarunkowana prowadzeniem przez wskazane podmioty określonej działalności³. Przywołany art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. przewiduje możliwość udzielenia bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości na cele działalności sakralnej, jeżeli nabywcą jest kościół lub związek wyznaniowy (warunkiem udzielenia bonifikaty kościołowi lub związkowi wyznaniowemu jest przy tym posiadanie przez te podmioty uregulowanych stosunków z państwem polskim).

2. Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej określa przede wszystkim ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. Zgodnie z art. 4 ust. 1

² Tak A. Prusaczyk, kom. do art. 68 [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2023.

³ E. Bończak-Kucharczyk, kom. do art. 68 [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2024.

⁴ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”.

u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są podstawowymi instrumentami kreowania ładu przestrzennego przez władze samorządowe. Są one aktami prawa miejscowego, przyjmowanymi w formie uchwały rady gminy. Plany miejscowe to nie jedyny instrument służący zapewnieniu ładu przestrzennego. Do takich należy również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem planistycznym (nie jest aktem prawa miejscowego), który określa politykę rozwojową w zakresie zagospodarowania przestrzennego gminy (uwarunkowania oraz kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy). Jest aktem sporządzanym dla całego obszaru gminy i zawiera ono wytyczne do planowania miejscowego (sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danej gminy lub też części jej obszaru określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy – art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Innymi słowy, w przypadku, gdy dla danego terenu nie ma obowiązującego planu miejscowego, a ma mieć miejsce zmiana zagospodarowania terenu poprzez przeprowadzenie inwestycji (polegającej na budowie obiektu budowlanego lub na zmianie sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego, albo na wykonaniu innych robót budowlanych) wymagane jest, co do zasady, uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy – art. 59 u.p.z.p. Wydawana ona jest w formie decyzji administracyjnej (akt stosowania prawa) i przesądza o rodzaju obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. Należy zgodzić się z podmiotem wnoszącym petycję, że decyzja o warunkach zabudowy nie rozstrzyga o przeznaczeniu gruntu, natomiast określa sposób zagospodarowania danego terenu, co do którego składany jest wniosek. Stanowi ona szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt

i pod jakimi warunkami może zostać na danym terenie wybudowany bez obrazu przepisów prawa⁵.

Odnosząc się do wzajemnej relacji wskazanych wyżej dokumentów planistycznych oraz decyzji o warunkach zabudowy, w kontekście argumentów zawartych w uzasadnieniu petycji, należy przyznać rację, że realizacja władztwa planistycznego przez gminę dokonuje się przede wszystkim w postaci uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który – wraz z innymi przepisami – kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jakkolwiek sporządzenie i uchwalenie studium jest obowiązkowe dla każdej gminy (art. 87 ust. 4 u.p.z.p.), to jednak z uwagi na fakt, że nie jest ono aktem prawa miejscowego (w literaturze określane jest jako akt polityki przestrzennej gminy⁶) nie ma ono – w przeciwieństwie do planu miejscowego – charakteru wiążącego podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy (nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości⁷). Należy zgodzić się z tą częścią uzasadnienia petycji, która wskazuje na walor, jaki w obszarze kształtowania przestrzeni publicznej stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Modelowym rozwiązaniem byłoby, bez wątpienia, prowadzenie procesu inwestycyjnego jedynie w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się jednak, że rozwiązanie takie nie jest z praktycznego punktu widzenia możliwe. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnik pokrycia kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (udział powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem) w 2022 r. wyniósł 32,3%⁸. W literaturze przedmiotu (analizującej głębiej przywołaną problematykę) wskazuje się, że pokrycie planami miejscowymi jest mocno zróżnicowane, zarówno na

⁵ Na ten temat: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06.

⁶ Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Legalis 2023, kom. do art. 9.

⁷ Powyższe znajduje wyraz w dominującym orzecznictwie sądów administracyjnych, np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2008 r., II OSK 1294/07; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3075/14; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1821/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 września 2014 r., II SA/GI 491/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 maja 2016 r., II SA/GI 952/15.

⁸ <https://bdl.stat.gov.pl/bd1/dane/podgrup/tablica>.

obszarze kraju, jak i poszczególnych gmin. Największym udziałem powierzchni objętej planami miejscowymi charakteryzują się gminy w południowych województwach: śląskim, małopolskim i dolnośląskim (powyżej 65%). Na przeciwnym biegunie znajdują się gminy z woj. kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i lubuskiego (w których pokrycie planami jest niższe niż 10%). W 317 gminach (w tym w pięciu miastach na prawach powiatu) planami miejscowymi pokryte jest całe terytorium jednostki samorządowej. W kolejnych 339 gminach pokrycie jest prawie pełne, przekracza 90%. Z drugiej strony znajduje się 139 gmin (aż 128 spośród nich to gminy wiejskie), w których nie ma żadnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ponad 50% miast na prawach powiatu plany miejscowe pokrywają między 35 a 65% powierzchni. Udział gmin o bardzo małym pokryciu planami miejscowymi jest największy w małych miastach i gminach wiejskich⁹. Dane te pokazują, że aktywność samorządów w obszarze pokrycia miejscowymi planami jest wysoce zróżnicowana, co uzasadnia niejednokrotnie potrzebę wydania dla danego obszaru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Należy również wspomnieć, że 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹⁰, która dokonała istotnej zmiany w zakresie dotychczasowych procedur planistycznych. Do najistotniejszych zmian – z punktu widzenia zarzutów zawartych w treści petycji – należy zaliczyć wprowadzenie planu ogólnego gminy, będącego aktem prawa miejscowego, który zastąpić ma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹¹. Plan ogólny gminy, w przeciwieństwie do studium będzie stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje o warunkach zabudowy będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym. Wprowadzenie planów ogólnych gminy ma stanowić odpowiedź na potrzeby zwiększenia władztwa planistycznego gminy w zakresie kreowanej polityki przestrzennej, w szczególności

⁹ https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf, s. 3-5.

¹⁰ Dz. U. poz. 1688, dalej: „ustawa zmieniająca”.

¹¹ Zgodnie z art. 65 ustawy zmieniającej studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.

w związku z niewystarczającą rolą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy¹². Na skutek dokonanej nowelizacji do u.p.z.p. dodano również rozdział 1a (partycypacja społeczna), w którym wprowadzono przepisy umożliwiające udział szerokiemu gronu interesariuszy w procesie przygotowania aktów planowania przestrzennego (również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów ogólnych gminy), w tym wypowiedzenia się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Opisane zmiany w u.p.z.p. wychodzą naprzeciw postulatowi zawartemu w treści petycji (potrzebie większego oparcia inwestycji prowadzonych w przestrzeni publicznej na aktach planowania przestrzennego, których funkcją jest określenie w szerszej perspektywie sposobu zagospodarowania przestrzeni i których tworzenie odbywa się z udziałem czynnika społecznego).

3. Powracając na grunt ustawy o gospodarce nieruchomościami (niezależnie od przywołanych wyżej argumentów), należy również wskazać, że zawężenie możliwości uzyskania bonifikaty przez kościoły lub związki wyznaniowe jedynie do nieruchomości objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (nieruchomości przeznaczonych na cele sakralne w planie miejscowym) wymagałoby – jak się wydaje – analogicznego doprecyzowania również w odniesieniu do pozostałych grup podmiotów (at.. wskazanych rt.rt. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n. osób fizycznych i prawnych prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, które mogą nabywać nieruchomości z bonifikatą na określone w ustawie cele, czy wskazany rt.w art. 68 ust. 1 pkt 3 u.g.n. stowarzyszeń ogrodowych). Zawarte w uzasadnieniu petycji argumenty wyrażające potrzebę uwzględnienia szerszej perspektywy zagospodarowania i wykorzystania terenu w procesie wydawania decyzji o udzieleniu bonifikaty znajdują aktualność również wobec innych wskazrt.ch w art. 68 ust. 1 podmiotów. Trudno bowiem

¹² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3097/IX kad.), s. 2 oraz 13-24.

uzasadnić takie zróżnicowanie podmiotów znajdujących się w ramach tej samej grupy (podmiotów, którym ustawodawca umożliwił nabywanie nieruchomości z bonifikatą).

Argumentem na rzecz dokonania nowelizacji w kształcie zaproponowanym w petycji jest również chęć ograniczenia potencjalnych możliwości zarobkowych związanych z odsprzedażą gruntów, na które udzielona została bonifikata (a zatem niewykorzystania ich ostatecznie na wskazane w u.g.n. cele działalności sakralnej). Uwzględniając możliwość zaistnienia takich sytuacji, ustawodawca sformułował jako zasadę obowiązek zwrotu przez nabywcę kwoty równej udzielonej bonifikacie (po jej waloryzacji), na żądanie właściwego organu, w przypadku zbycia nieruchomości lub wykorzystania jej na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat (a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat) licząc od dnia nabycia – art. 68 ust. 2 u.g.n. Wydaje się, że argumentem na rzecz wprowadzenia wskazanego przepisu było stworzenie mechanizmu kontrolnego nad wykorzystywaniem nieruchomości nabytych z zastosowaniem bonifikaty. Takie uzasadnienie dla istnienia wskazanego przepisu (zapewnienie większej dbałości o zachowanie korelacji z celem, na który bonifikata została udzielona i tym samym zachowanie kontroli w zakresie dysponowania środkami publicznymi) było wskazywane w ustawach nowelizujących art. 68 ust. 2 i ust. 2a u.g.n.¹³.

V. Wnioski

Propozycja zawarta w treści petycji dotycząca dodania do art. 68 ust. 1 pkt 6 u.g.n. sformułowania „przeznaczonej w planie miejscowym” i w ten sposób ograniczenia możliwości udzielania bonifikaty kościołom i związkom wyznaniowym jedynie do nieruchomości przeznaczonych na cele działalności sakralnej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się zasadna. Wynika to m.in. z faktu dużego zróżnicowania w zakresie pokrycia obszaru kraju miejscowymi planami, co utrudnia oparcie procesów planistycznych jedynie na tego rodzaju aktach. Wprowadzenie wskazanej regulacji powodowałoby również różnicowanie podmiotów znajdujących się

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1421/IV kad., s. 75-76.

w ramach tej samej kategorii (obejmującej podmioty uprawnione do nabywania nieruchomości z bonifikatą) na podmioty, które będą mogły nabywać nieruchomość jedynie na podstawie ustaleń planu miejscowego oraz na podmioty, które będą mogły nabywać nieruchomość z bonifikatą w oparciu o decyzję i warunkach zabudowy.

Wydaje się także, że kierunkową realizację postulatów zawartych w petycji, wskazujących na potrzebę uczynienia polityki planistycznej gminy bardziej spójną, opartą przede wszystkim na instrumentach kreowania ładu przestrzennego, nie zaś na indywidualnych decyzjach (czemu trudno odmówić zasadności) stanowią zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonane ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Autor:

Ilona Szczepańska-Kulik

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, nieruchomość, kościół, planowanie.

Weryfikacja: Beata Bińkowska, Agnieszka Tomaszewska