



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-734213-IV/13/JP**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 15. 10. 2013 r.

**Pan**

**Sławomir Nowak**

**Minister Transportu, Budownictwa  
i Gospodarki Morskiej**

**Warszawa**

*szanowny Panie Ministrze*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga, z której wynika, że wojewodowie niejednolicie stosują art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (*tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 83*) (dalej: ustawa).

Zgodnie z tym przepisem, organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa - na podstawie zarządzenia wojewody. Z informacji zebranych w toku postępowania wyjaśniającego wynika, że w praktyce stosowania tego przepisu powstał problem, czy zarządzenia wydane na jego podstawie winny mieć charakter ogólny (generalny), czy też zarządzenia te powinny być wydawane w indywidualnych sprawach administracyjnych, w ramach konkretnego postępowania o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Według Wojewody Małopolskiego (co wynika z załączonej do niniejszego wystąpienia korespondencji), wojewoda nie jest zobligowany do wydania generalnego zarządzenia określającego warunki udzielenia bonifikat. Wojewoda Małopolski stoi na stanowisku, że intencją ustawodawcy było przyznanie wojewodom swobody w zakresie kształtowania wysokości bonifikat, co może być realizowane dzięki dalszej możliwości rozpatrywania tego typu spraw indywidualnie.

Wojewoda Małopolski powołał się także na stanowisko Pana Ministra, zgodnie z którym zarządzenia wydawane na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy mogą mieć charakter zarówno generalny jak i indywidualny. Wojewoda w ramach uprawnień przyznanych na mocy art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.*) może nie wydać zarządzenia określającego warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Stanowisko to zostało wyrażone w pismach z dnia 28 lutego i 29 kwietnia 2013 roku (kserokopie tych pism również załączono do niniejszego wystąpienia).

Zupełnie odmienne stanowisko zdają się zajmować wojewodowie, którzy w oparciu o przepis art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy wydali generalne zarządzenia określające warunki udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, że stosowne zarządzenia zostały wydane przez Wojewodę Mazowieckiego, Wojewodę Dolnośląskiego, Wojewodę Lubelskiego, Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, Wojewodę Pomorskiego oraz Wojewodę Świętokrzyskiego.

W tym miejscu należy wskazać, że obowiązek wydania generalnych zarządzeń został potwierdzony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2012 roku, sygn. akt I OSK 950/11*). W uzasadnieniu w/w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że decyzja uznaniowa, którą podejmuje organ orzekający w kwestii bonifikaty od opłaty ponoszonej przez stronę przy dokonywaniu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, jest wydawana również na podstawie zarządzenia wojewody. Tylko w oparciu o zasady określone w tym akcie prawnym, właściwy organ może przyznać wspomnianą bonifikatę. W ocenie Sądu bezzasadne jest stanowisko, zgodnie z którym omawiane zarządzenie jest wydawane „indywidualnie do każdej ze spraw”, czyli w konkretnej, w poszczególnej sprawie. Sąd stanął na stanowisku, że przeczy temu treść art. 4 ust. 1 la ustawy stanowiąc, że zarządzenie wojewody winno w szczególności określać warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. W uzasadnieniu wyroku podkreślono także, że warunki te oraz stawki winny być z oczywistych względów jednakowe dla wszystkich, tak by mogły one stanowić określony wzorzec, do którego organ orzekający odnosiłby konkretny stan faktyczny. Wydawanie zaś indywidualnych (zróżnicowanych) zarządzeń przez wojewodę w stosunku do wybranych, poszczególnych przypadków, prowadziłoby w istocie do tego, że to nie organ orzekający o przekształceniu prawa, a wojewoda podejmowałaby w takich poszczególnych przypadkach uznaniową decyzję dotyczącą bonifikaty od opłaty należnej z tytułu owego przekształcenia. Według Sądu, za przyjęciem takiej wykładni przemawia także art. 5 ustawy z dnia 5 listopada

2009 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 206, poz. 1590*), który przewiduje, że w sprawach wszczętych i niezakończonych, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o przekształceniu w brzmieniu dotychczasowym, w przypadkach, w których istnieje konieczność podjęcia nowych zarządzeń lub uchwał uwzględniających przepisy wprowadzone niniejszą ustawą organ zawiesza postępowanie do czasu podjęcia tych zarządzeń lub uchwał. Konkludując, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że art. 4 ust. 7 w zw. z art. 4 ust. 1 la ustawy nakłada na wojewodę obowiązek wydania zarządzenia w sprawie zasad udzielania bonifikat i zarządzenie to jest aktem o charakterze ogólnym. Brak takiego aktu uniemożliwia zatem organowi wydanie rozstrzygnięcia w zakresie bonifikaty, gdyż brak jest określonych zasad, do których organ, wydając tego rodzaju decyzję, winien się odnieść.

W ocenie Rzecznika, stanowisko wyrażone w w/w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zasadne.

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że stanowisko Wojewody Małopolskiego oraz kierowany przez Pana Ministra resort, opiera się m.in. na wykładni funkcjonalnej z powołaniem się na szczegółowo określone przez Wojewodę Małopolskiego intencje ustawodawcy. Zdaniem Rzecznika, przepisy art. 4 ust. 7 i ust. 1 la ustawy oraz art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 5 listopada 2009 roku nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Znaczenie tych przepisów uzyskane na gruncie wykładni językowej jest jednoznaczne. W ocenie Rzecznika, nie było zatem potrzeby dokonywania wykładni systemowej i celowościowej tych przepisów. Trzeba mieć na względzie, że stosowanie pomocniczych reguł wykładni nie może prowadzić do wniosków *contra legem*, których nie sposób pogodzić z literą ustawy.

Z art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy wynika przecież, że organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa - na podstawie zarządzenia wojewody. Generalny (ogólny) charakter zarządzenia wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 la ustawy. Skoro w zarządzeniu wojewody należy określić w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, to nie można mieć wątpliwości co do ogólnego charakteru tego aktu prawnego. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że bonifikaty udziela organ prowadzący postępowanie w sprawie przekształcenia, a zarządzenie winno jedynie określać warunki, kryteria pozwalające na rozpatrzenie wniosku o udzielenie bonifikaty. Indywidualna zgoda na udzielenie bonifikaty nie może zostać uznana za akt określający warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Obowiązek wydania ogólnego zarządzenia wynika także z przepisu przejściowego tj. art. 5 ustawy nowelizującej z dnia 5 listopada 2009 roku. W myśl tego przepisu, organ zawiesza postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie w/w ustawy, w których istnieje konieczność podjęcia nowych zarządzeń lub uchwał.

Ustawodawca uznał, że w/w postępowania należy zawiesić do czasu wydania odpowiednich zarządzeń, których obowiązek wydania wynika z przepisów prawa. Zawieszenie postępowania nie jest potrzebne (konieczne) tylko w tych sprawach, w których strona żądająca przekształcenia nie składa wniosku o przyznanie bonifikaty. We wszystkich innych przypadkach zawieszenie postępowania jest obligatoryjne. Gdyby wydanie zarządzenia było fakultatywne, to nie byłoby potrzeby stanowienia przepisu przejściowego zobowiązującego do obligatoryjnego zawieszania postępowania. Ponadto, z przepisów przejściowych wynika wola ustawodawcy, by nowe przepisy stosować do wszystkich postępowań niezakończonych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Biorąc to wszystko pod uwagę, należy zgodzić się z uzasadnieniem wskazanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że brak zarządzenia uniemożliwia organowi wydanie rozstrzygnięcia w zakresie bonifikaty, gdyż nie istnieją jeszcze wówczas określone zasady, do których organ, wydając tego rodzaju decyzję, winien się odnieść.

Niezależnie od powyższego, istotą problemu w niniejszej sprawie jest brak jednolitości w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej. Stanowisko resortu pozostaje w sprzeczności z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które choćby z przyczyn praktycznych powinno oddziaływać na wykładnię prawa przyjmowaną przez organy administracji publicznej. Z pewnością nie do zaakceptowania jest także sytuacja, w której jedni wojewodowie wydają ogólne zarządzenia, a inni uznają że nie mają takiego obowiązku, wbrew wykładni przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W związku z poczynionymi wyżej uwagami, stosownie do treści art. 16 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska odnośnie przedstawionych zagadnień i wskazanie, czy Pan Minister w związku z kontrowersjami, które pojawiły się praktyce stosowania art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy, dostrzega potrzebę podjęcia działań mających na celu zmianę obowiązujących przepisów w zakresie poruszonym w niniejszym wystąpieniu.

*Z przeze mnie*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. kserokopia pisma Wojewody Małopolskiego z dnia 4 lipca 2013 roku.
2. kserokopia pisma Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2013 roku.
3. kserokopia pisma Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 kwietnia 2013 roku.