

do 14

BRP. 074.18.2019  
Tarnów, 29 kwietnia 2019 r.

## OPINIA PRAWNA

**do projektu uchwały w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miasta Tarnowa w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat będącego inicjatywą uchwałodawczą Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość**

### STAN FAKTYCZNY

Pismem z dnia 18 kwietnia 2019 Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie zwrócił się z prośbą o sprawdzenie pod względem formalno – prawnym projektu uchwały w sprawie warunków udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miasta Tarnowa w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat, będącego inicjatywą uchwałodawczą Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość.

Projekt uchwały regulować ma kwestie, które dotąd nie były regulowane uchwałą Rady Miejskiej w Tarnowie.

## OPINIA

### Ocena projektu pod względem formalno-prawnym

Odnosnie przedłożonego projektu uchwały należy zgłosić następujące zastrzeżenia:

#### I. Podstawa prawna

Jeżeli chodzi o podstawę prawną to w projekcie wskazano następujące przepisy:

- 1) art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 2) art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (zwanej w opinii ustawą o przekształceniu),
- 3) art. 9 ust. 5 ustawy o przekształceniu.

Odnosnie zaproponowanego przepisu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym opiniujący nie zgłaszają zastrzeżeń natomiast zgłaszają wątpliwości co do wskazanych przepisów ustawy o przekształceniu. Wątpliwości te pojawiają się w kontekście treści projektu uchwały, który w § 1 odnosi się do „opłat należnych z tytułu przekształcenia (...)” bez doprecyzowania o jakie konkretnie opłaty chodzi, natomiast w § 2 i § 3 wskazuje, że bonifikata ma się odnosić do „opłaty jednorazowej należnej z tytułu przekształcenia (...)”.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o przekształceniu *Właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty od opłaty za dany rok w odniesieniu do gruntów stanowiących własność:*

- 1) Skarbu Państwa - na podstawie zarządzenia wojewody;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego - na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku.

Stosowanie do treści art. 9 ust. 4 ustawy o przekształceniu *W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność jednostki samorządu terytorialnego, właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty*

*od tej opłaty na podstawie uchwały właściwej rady albo sejmiku.*

Równocześnie art. 9 ust. 5 ustawy o przekształceniu stanowi, że *W zarządzeniu wojewody, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, oraz uchwale rady albo sejmiku, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 4, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.*

W kontekście wyżej wymienionych unormowań należy zwrócić uwagę, że treść uchwały i uzasadnienie nie koresponduje z podstawą prawną. Jeżeli założyć, że intencją projektodawcy było wprowadzenie bonifikaty od opłat jednorazowych a nie od opłat za dany rok (a tak jak się wydaje z treści uchwały i uzasadnienia wynika) to nie jest zrozumiałe dlaczego w podstawie prawnej znalazł się art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o przekształceniu a zabrakło art. 9 ust. 4 ustawy o przekształceniu. W tej sytuacji należy uznać, że jedynie art. 9 ust. 5 ustawy o przekształceniu wskazany został poprawnie natomiast w pozostałym zakresie celowa byłaby korekta projektu w taki sposób aby treść uchwały i uzasadnienie odpowiadały podstawie prawnej i jednoznacznie wskazywały jakich opłat bonifikata będzie dotyczyć (tylko opłat jednorazowych, o których mowa w art. 7 ust. 7 ustawy o przekształceniu, tylko opłat za dany rok, o których mowa w art. 7 ust. 6 ustawy o przekształceniu wnoszonych przez okres 20 lat czy też może jednych i drugich).

Co do wstępnej części uchwały należy dodatkowo wskazać, że korekty wymaga także opis Dzienników Ustaw bowiem podane miejsca publikacji aktów prawnych wymienionych w podstawie prawnej nie są aktualne. Co do miejsca publikacji ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że tekst jednolity tej ustawy ogłoszony został w Dzienniku Ustaw z 2019 roku pod poz. 506 (nastąpiło to obwieszczeniem Marszałka Sejmu RP z 22 lutego 2019). Z kolei co do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów to w projekcie uwzględniono zmiany ogłoszone w Dziennikach Ustaw z 2018 roku ale nie uwzględniono, że w Dzienniku Ustaw z 2019 r. pod poz. 270 ogłoszono ustawę z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

## **II. Sprzeczność treści uchwały z jej tytułem**

Według tytułu uchwały zaproponowanego przez projektodawców akt ten ma być unormowaniem „w sprawie warunków udzielenia bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Gminy Miasta Tarnowa w prawo własności tych gruntów i wysokości stawek procentowych tych bonifikat”. W kontekście uwag zamieszczonych powyżej w pierwszej kolejności należy zauważyć, że tytuł nie zawęży jej stosowania do opłat jednorazowych natomiast treść uchwały już tak. Druga kwestia to fakt, że tytuł wskazuje na dwie podstawowe kwestie podlegające unormowaniu a mianowicie:

- 1) warunki udzielania bonifikat,
- 2) wysokość stawek tych opłat.

W tej sytuacji treść § 1 w którym zapisano: „Ustala się wprowadzenie bonifikaty” nie jest adekwatny do tytułu. Należy też zauważyć, że o ile podstawa prawna pozwala radzie na określenie warunków udzielania bonifikat i określenie wysokości stawek procentowych o tyle już samo udzielenie bonifikaty nie będzie należało do rady lecz do organu wykonawczego. Z tego powodu wojewodowie wydają rozstrzygnięcia nadzorcze odnośnie uchwał, w których treści „udziela się bonifikaty” (por. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dnia 21 marca 2019 r. PN.4131.137.2019 czy Wojewody Podlaskiego z dnia 21 lutego 2019 r. NK-II.4131.23.2019.AKR). Z tego względu sugerowanym rozwiązaniem byłoby wyeliminowanie z treści uchwały określenia „Ustala się wprowadzenie bonifikaty” i ograniczenie się do treści na jaką wskazuje tytuł to jest: ustalenia warunków udzielenia bonifikat i wysokości stawek procentowych tych bonifikat.

### III. Technika legislacyjna

Odnosnie techniki legislacyjnej należy zauważyć, że w § 3 wprowadzono ustęp 1, która to jednostka nie ma uzasadnienia w sytuacji, w której w § 3 nie ma większej ilości ustępów niż jeden. Należy też zwrócić uwagę, że w tym samym paragrafie punkt 3 zapisany został w jednym wersie z regulacją punktu 2 co nie powinno mieć miejsca. Taka sama sytuacja dotyczy punktu 4, który zapisany został w jednym wersie z regulacją punktu 3.

### IV. Niespójność wprowadzonych rozwiązań z uzasadnieniem

Zastrzeżenia dotyczące techniki legislacyjnej pozostają w pewnym związku z zastrzeżeniami dotyczącymi wprowadzonych w projekcie uchwały zapisów, które nie korespondują z uzasadnieniem. W uzasadnieniu na stronie drugiej przeczytać można na przykład, że „*Ustęp 2 zawiera wyjątek od powyższej reguły, biorący się z ustawowej zasady, że termin płatności opłaty należnej za rok 2019 jest 29 lutego 2020 roku (art. 20 ust. 1 ustawy). Wynika z niego, że właściciel może uzyskać bonifikatę wynoszącą 60% wysokości opłaty jednorazowej, jeśli wniesie opłatę do 29 lutego 2020 roku. Dotyczy to jednak tych właścicieli, którzy otrzymali zaświadczenie po dniu 31 grudnia 2019 roku.*” Ponieważ w treści uchwały nie ma żadnego przepisu, który miałby ust. 2 (jak również brak regulacji która przewidywałaby bonifikatę wynoszącą 60% wysokości opłaty jednorazowej) widoczna jest niespójność wprowadzonych rozwiązań z uzasadnieniem. Wydaje się, że projektodawca zakładał umieszczenie ustępu 2 w § 3 (skoro znalazł się tam ustęp 1) ale ostatecznie z nieznanym opiniującym przyczyn ustęp ten nie został zamieszczony w treści uchwały.

Widoczny jest też brak spójności uzasadnienia z treścią uchwały. Przykładowo w uzasadnieniu przeczytać można, że w § 2 uchwały zapisane zostały stawki procentowe przyznanych bonifikat podczas gdy stawki te w rzeczywistości opisano w § 3 uchwały. Podobnie w uzasadnieniu można wyczytać, że w § 3 uchwały wskazano komu przysługuje bonifikata podczas gdy to komu przysługuje bonifikata w rzeczywistości opisano w § 4 uchwały.

### V. Brak rozwiązań prawnych uwzględniających, że uchwała wejdzie w życie w określonym momencie czasowym w kontekście osób, które uiściły już opłatę z tytułu przekształcenia

Opiniowana uchwała nie zawiera żadnych przepisów intertemporalnych. Okoliczność ta stwarza poważane ryzyko jej uchylenia w trybie nadzorczym przez wojewodę, ewentualnie zaskarżenia jej do sądu administracyjnego przez którąkolwiek z osób poszkodowanych nią. Zgodnie bowiem z ogólną zasadą niedziałania prawa wstecz uchwała ta odniesie skutek jedynie na przyszłość. Proces informowania osób uprawnionych o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (w tym również o wysokości opłaty przekształceniowej) trwa jednak od początku bieżącego roku. Pewna część z osób, które już otrzymały informację o przekształceniu zdążyła nawet wnieść jednorazową opłatę przekształceniową (za cały wymagany okres). Podjęcie uchwały w proponowanym brzmieniu doprowadzi zatem do podziału osób uprawnionych na dwie grupy – pierwszą, która już otrzymała informację o przekształceniu i nie będzie mogła skorzystać z bonifikaty określonej w uchwale oraz drugą, która otrzyma stosowną informację po wejściu w życie uchwały, a zatem zobowiązana będzie do zapłaty opłaty przekształceniowej w niższej wysokości (z uwagi na bonifikatę). Taka sytuacja naruszać będzie art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zasadę równości wobec prawa).

### VI. Zakres przedmiotowy uchwały

Zgodnie z § 2 projektu uchwały, bonifikata ma obejmować opłaty z tytułu przekształcenia gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub udziałów w gruncie związanych z lokalami mieszkalnymi. W treści uchwały brak zapisów dotyczących bonifikaty od

*Alcy*

opłat wnoszonych za stanowiska postojowe i garaże. Uwzględniając, że w uzasadnieniu nie wskazano czy pominięcie w tym zakresie było intencjonalne opiniujący nie zajmują stanowiska zwracając jedynie uwagę, że zakres przedmiotowy uchwały może nie być pełny.

### WNIOSKI KOŃCOWE

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej wady, treść projektu w zakresie wskazanych uchybień opiniujemy negatywnie. Równocześnie należy zaznaczyć, że projekt będzie można zaopiniować pozytywnie w całości jedynie pod warunkiem jego poprawy przez projektodawcę.

**RADCA PRAWNY**

*Grzegorz Szczerba*  
**Grzegorz Szczerba**

**RADCA PRAWNY**  
*Piotr*  
**Piotr Wojnarski**  
Kr-896