

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA SZCZECIN
z dnia 2012 r.

w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z 2001r. Nr 28, poz. 319, z 2006r. Dz.U. Nr 200, poz. 1471, z 2009r. Dz.U. Nr 114, poz. 946), uchwała się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110).

§ 2. Reprezentowanie Gminy Miasta Szczecin przed Trybunałem Konstytucyjnym powierza się Prezydentowi Miasta Szczecin.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Szczecin.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta Szczecin

Jan Stopyra

Uzasadnienie

Ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110) wprowadzono zmiany między innymi do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83).

Do dnia wejścia w życie ww. nowelizacji, z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności określonych rodzajów nieruchomości (zabudowanych na cele mieszkaniowe, garażami, przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę i nieruchomości rolnych) mogły wystąpić jedynie osoby fizyczne, a osoby prawne miały taką możliwość, jeżeli były właścicielem lokalu w budynkach wielolokalowych.

Nowelizacja ustawy nie zawiera zamkniętego katalogu nieruchomości, co do których można uzyskać prawo własności (art. 1 ust. 1 i 3 ustawy), ponadto umożliwia występowanie o przekształcenie osobom prawnym, z wyjątkiem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2009r. Nr 185, poz. 1439 oraz z 2010r. Nr 167, poz. 1129). Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odbywa się w postępowaniu administracyjnym.

O ile są spełnione warunki ustawowe, organ musi wydać pozytywną decyzję w trybie i terminach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz.1071 ze zm.). Stanowi to niejako ustawowe ubezwłasnowolnienie gminy w kwestii doboru rodzajów nieruchomości, których prawa własności jest pozbawiana, jak i zasad, na jakich się to odbywa.

Ustawa ingeruje w kompetencje gminy jako właściciela, gdyż nie ma ona możliwości decydowania o nieruchomościach stanowiących jej własność, a które zostały oddane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom.

Do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności takich nieruchomości, gminy - nawet wbrew ich woli - zostały ustawowo zobligowane. Właściciel gruntu nie może odmówić przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nawet takich nieruchomości, które nie zostały zabudowane w terminie wskazanym w umowie notarialnej, bądź zostały zabudowanych niezgodnie z umową.

Tym samym gmina pozbawiona jest możliwości egzekwowania ustaleń wynikających z umowy ustanowienia użytkowania wieczystego. Właściciel nie ma również prawa odmówić przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności atrakcyjnych terenów inwestycyjnych oddanych w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, co do których firmy świadomie wylicytowały bardzo wysoką cenę gruntu, od której naliczana jest opłata z tytułu użytkowania wieczystego.

Zgodnie z zapisami nowej ustawy prawo wieczystego użytkowania takich nieruchomości będzie musiało zostać przekształcone w prawo własności po cenie dużo niższej, niż ustalona na potrzeby wieczystego użytkowania.

Rzeczywistym skutkiem wprowadzonych ustawą z dnia 28 lipca 2011r. zmian w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest zatem quasi wywłaszczenie gmin w znaczeniu konstytucyjnym, które przez Trybunał Konstytucyjny jest ujmowane szeroko i dotyczy nie tylko własności sensu stricto, ale i odjęcia innych praw majątkowych, w tym prawa użytkowania wieczystego.

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji przesądza, że wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych.

Wprowadzenie kwestionowanych zmian dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie jest niezbędne dla umożliwienia podmiotom uzyskania prawa własności. W art. 32 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651z późn. zm.) istnieje już bowiem regulacja umożliwiająca uzyskanie prawa własności nieruchomości.

Podkreślenia wymaga jednak w tym miejscu, że uzależnione jest to od wyrażenia zgody przez właściciela, który ponadto ma możliwość ustalenia ceny wyższej, niż wartość nieruchomości.

Zgodnie z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługuje im prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a ich samodzielność w tym zakresie podlega ochronie sądowej. Stąd też każda ingerencja w ich samodzielność i prawa własności, wymaga wskazania przekonujących argumentów natury konstytucyjnej mogących przemawiać za takim właśnie rozwiązaniem. Nadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie regulacje, których skutkiem będzie ograniczenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego winny przewidywać rekompensatę finansową uzupełniającą utracone dochody.

Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jeżeli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji.

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), po wprowadzonych zmianach, za niezgodny z Konstytucją należy uznać zapis art. 77 ust. 1 i ust. 2a. Stanowi on, że wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie.

W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Powyższe przepisy art. 77 ust. 1 i ust. 2a ograniczają w istotny sposób wysokość uzyskiwanych dochodów z nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i naruszają zasady samodzielności gminy i samodzielności finansowej gminy wyrażone w art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Brak możliwości ustalania aktualnej wartości nieruchomości i stopniowe zwiększanie wysokości opłat naraża gminy na znaczne straty finansowe. Również obowiązek ustalania opłaty za przekształcenie na podstawie wartości określonej do aktualizacji opłat rocznych, przy ograniczeniu okresu, w którym można dokonać ustalenia nowej wartości nieruchomości do tego celu, prowadzi do utraty prawa własności bez słusznego odszkodowania dla gmin.

W uzasadnieniu do projektów ustawy (druki nr: 3765, 4131 i 4352 rozpatrywane razem) wprost stwierdzono, że „ (...) Wpływ ustawy na dochody budżetu państwa i j.s.t. nie jest łatwy do oszacowania, szczególnie w rozłożeniu na lata. Niemniej należy się spodziewać zwiększenia liczby wniosków o przekształcenie, zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak wśród użytkowników wieczystych prowadzących działalność gospodarczą. Ponieważ opłata przekształceniowa jest wielokrotnie większa od opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustawa spowoduje zwiększenie wpływów zarówno budżetu państwa, jak i j.s.t. w najbliższych latach. Wobec spodziewanych decyzji właścicieli o rozłożeniu opłaty przekształceniowej na raty, stan zwiększonych wpływów może utrzymywać się przez ok. 10 lat. Niemniej w dalszej perspektywie wpływy budżetu państwa i j.s.t. zmaleją. Obecne wpływy z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości kształtują się na poziomie: 860 mln. zł - do budżetu państwa i 975 mln. zł - do budżetów j.s.t. (...)” oraz „(...) Może wpływać na budżety samorządów w jednostkach, gdzie nie przeszacowano jeszcze nieruchomości, lecz z drugiej strony ograniczy drastyczny wzrost cen opłat rocznych dla osób fizycznych i przedsiębiorstw. Wpływie to na poprawę sytuacji materialnej wielu osób oraz kondycję ekonomiczną wielu przedsiębiorstw.(...)” .

Stwierdzić zatem należy, że Ustawodawca był świadomy negatywnych skutków finansowych dla gmin i Skarbu Państwa, a zatem musi się liczyć z realną możliwością stwierdzenia niezgodności zmienionych zapisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z Konstytucją.

Należy również wskazać na niezgodność z konstytucją międzyczasowego art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110). Powołany przepis narusza przepis art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, podważa bowiem zaufanie jednostek samorządu terytorialnego do państwa i tworzonych przez nie prawa. Dodatkowo powoduje uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nakazuje

bowiem w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r., dotyczących aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, stosować przepisy znowelizowane. Oznacza to, że w tych sprawach będzie miał również zastosowanie art. 77 ust. 2a wprowadzający niekorzystny dla gminy mechanizm wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Art. 4 ust. 9 ustawy o *przekształceniu* ... stanowi, że w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r., oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wnioski, 50% bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1. Powyższy przepis różnicuje sytuację użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obowiązku udzielenia bonifikaty i pozbawia tych drugich prawa obligatoryjnej bonifikaty w wysokości 50% od opłaty. Jednocześnie przyznając obligatoryjnie 50% bonifikaty użytkownikom wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa. Narusza to zasadę równości podmiotów wobec prawa zawartą w art. 32 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy na takie zagrożenie wskazywał Minister Infrastruktury, który zaproponował by zrezygnować także z obligatoryjności udzielania bonifikat w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że wprowadzone zmiany nie są zgodne z Konstytucją i naruszają odpowiednio art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2, art.32 ust. 1, art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, wyrażające zasady:

- jednolitej ochrony własności,
- równości wobec prawa,
- ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego,
- samodzielności jednostek samorządu terytorialnego,
- samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

O sprzeczności z Konstytucją wprowadzonych regulacji nie decyduje sam fakt przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, lecz warunki na jakich się tego dokonuje. Zastrzeżenia należy odnieść do faktu, iż ustawodawca realizuje powyższy cel w drodze obligatoryjności przekształcenia przez organ prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w sytuacji gdy z takim żądaniem wystąpi użytkownik wieczysty.

Zastrzeżenia również musi budzić fakt, iż rozszerzono zakres przedmiotowy ustawy poprzez zniesienie ograniczenia, co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem żądania o przekształcenie oraz że rozszerzono co do zasady, zakres podmiotowy ustawy bez zobiektywizowanego rozróżnienia sytuacji faktycznej i prawnej przekształcanych osób.

Proponowana nowelizacja ustawy pozbawi gminy - bez należytej rekompensaty- dochodów, które mogłyby uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości przez kolejne lata.

Podkreślenia również wymaga, że proponowana regulacja nie różnicuje wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w zależności od wykorzystanego okresu użytkowania wieczystego, różnicuje natomiast w zakresie obowiązku udzielenia bonifikaty sytuację użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, pozbawiając tych drugich prawa obligatoryjnej bonifikaty w wysokości 50% od opłaty przy jednoczesnym przyznaniu obligatoryjnie 50% bonifikaty użytkownikom wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa.

Wobec zaistnienia okoliczności wyżej wskazanych uzasadnione jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją powołanej w uchwale regulacji prawnej.