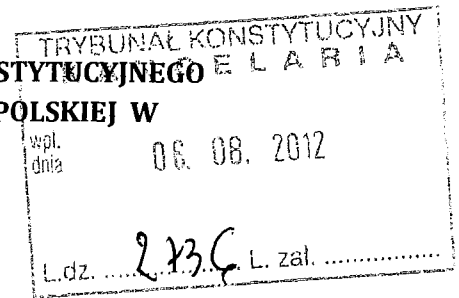


Ustronie Morskie, dnia 10 lipca 2012 r.

DO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W  
WARSZAWIE



**WNIOSKODAWCA : Gmina Ustronie Morskie reprezentowana przez Wójta Gminy Jerzego Kołakowskiego**

**UCZESTNIK: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

### WNIOSEK

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. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Wnoszę o

stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów:

- 1) art. 1 ust.1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ), w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz. 1110 ) z art. 21 ust.1, art. 32 ust.1, art. 64 ust.2, art. 165 ust.1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 ust.3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz. 1110 ), z art. 21 ust.1, art. 32 ust.1 art. 64 ust.2, art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 4 ust.9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ), w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz.1110 ), z art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

## I

### Podstawa prawna wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego

Mając na uwadze art. 32 ust.2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ( Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), wnioskodawca podaje, że przepisem prawa wskazującym, iż kwestionowana ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz. 1110 ) dotyczy spraw objętych zakresem działania gmin, jest art. 18 ust.1 w zw. art. 6 ust.1 i art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz. U z 2001 r. Nr 142 ,poz. 1591 ze zm. ) oraz art. 25 ust.2 w zw. z art. 23 ust.1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. ) oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust.2 i ust. 11 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ). Zakres działania gminy został określony w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego należą do niego wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Art. 6 ustawy o samorządzie gminnym pozostaje w nierozzerwalnym związku z art. 164 Konstytucji , a zwłaszcza z jego ust.3, który formułuje dla gminy generalną klauzulę zakresu jej działania stanowiąc, że „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Ustawa o samorządzie gminnym zobowiązując gminę do zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek realizacji określonych zadań urzeczywistniających zapotrzebowania wspólnoty samorządowej. Jednocześnie ustawa w art. 7 stanowi, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadaniem tymi w myśl art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym są w szczególności zadania obejmujące sprawy gospodarki nieruchomościami ( art. 7 ust.1 pkt 1 ). Zadania gminy wykonują jej organy, którymi są : rada gminy jako organ stanowiący ( art. 11a pkt 1 w zw. z art. 18 ) i wójt ,burmistrz , prezydent jako organ wykonawczy ( art. 11a pkt 2 w zw. z art. 26 ust.1 ).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy leżące w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W wyłącznym zakresie działania rady gminy leży uchwalanie budżetu ( art. 18 ust.2 pkt 4 ), podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach ( art. 18 ust.2 pkt 8 ) oraz nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości ( art.18 ust.2 pkt 9 lit a/ ). W zakresie gospodarowania nieruchomości należy odnieść się w szczególności do art. 25 ust.2 w zw. z art. 23 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. ), w myśl których, gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych polega m.in. na zbywaniu nieruchomości oraz naliczaniu opłat za nieruchomości udostępniane z zasobu. W tym zakresie rada gminy jest organem, który w szczególności może przyznać określonym osobom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości ( art. 34 ust. 6 ), zwolnić z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu ( art. 37 ust.3 ), wyrazić zgodę na udzielenie bonifikat przy zbyciu nieruchomości ( art. 68 ust.1 ).

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności de facto prowadzi do wyzbycia przez gminę własności nieruchomości. Bezpośrednio zadania organów gminy w odniesieniu do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

nieruchomości reguluje art.3 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poza. 1459 ze zm.), w myśl którego przekształcenie następuje po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zakończonego decyzją wydaną przez wójta, burmistrza, prezydenta. Przy czym w decyzji organ ten ustala opłatę z tego tytułu ( art. 4 ust. 2 ) oraz może udzielić na podstawie uchwały rady gminy wyższej bonifikaty niż określona w art. 4 ust. 10 ustawy.

Z powołanych przepisów wynika, iż problematyka użytkowania wieczystego oraz przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mieści się w zakresie działania rady gminy, stanowiąc istotne uwarunkowanie jej działalności. Przepisy te nakładają na gminę obowiązek podejmowania w tej sferze określonych działań, co mieści się w zakresie sformułowania „zakres działania” zawartym w art. 191 ust.2 Konstytucji.

## UZASADNIENIE

### I

**Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z uzasadnieniem (druk sejmowy nr 4352) i treść kwestionowanych niniejszym wnioskiem przepisów w brzmieniu po nowelizacji**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił zawierającą zaskarżone przepisy ustawę dnia 28 lipca 2011r. Ustawa nosi tytuł : o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw i została ogłoszona w Dz. U. Nr 187 pod poz. 1110 , a weszła w życie dnia 9 października 2011 r. W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( druk sejmowy nr 4352 ) wskazano, że „ Głównym celem projektu ustawy jest przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształceń, a także złagodzenie wzrostu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w przypadku drastycznych zwyczajów oraz dostosowanie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”.

Osiągnięcie tego celu wymagało zdaniem projektodawców wprowadzenia zmian do :

- 1/ ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.),
- 2/ ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.).

## II

### **Najważniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność.**

W ocenie wnioskodawcy przed przystąpieniem do uzasadnienia wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów 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. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ), 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. ), koniecznym jest przedstawienie najważniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przede wszystkim problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. W ocenie bowiem wnioskodawcy nowelizacja ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ) jest bardzo głęboka, zmieniając istotnie i w szerokim zakresie dotychczasowe regulacje. Odnosząc się do tego zagadnienia należy przede wszystkim odwołać się do uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. ,sygn. K 9/08, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.) z art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny odwołał się do swoich najistotniejszych wyroków dotyczących przekształcania prawa użytkowania wieczystego we własność, wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. i dotyczących ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności ( Dz. U. z 2001 r. Nr 120 ,poz. 1299 ze zm.). Trybunał Konstytucyjny przedstawił trzy z tych orzeczeń. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego najważniejsze twierdzenia tych wyroków zachowały nadal aktualność. Mianowicie :

1/ wyrok z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298 ( uznanie niezgodności art.1 ust. 5 pkt 2 ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność z art. 32 ust.1 Konstytucji );

2/ wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 ( uznanie niekonstytucyjności niektórych zasad zaliczania w poczet ceny za przekształcenie albo opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa wartości tzw. mienia zabużańskiego );

**a przede wszystkim,**

3/ wyrok z dnia 12 kwietnia 2000r. sygn. K 8/98, wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego ( uznanie niezgodności z Konstytucją art. 1 ust.2a, art. 5, art. 5a, art. 6 ust.1 pkt 4 i pkt 5 ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność).

Trybunał Konstytucyjny streścił pod kątem rozpoznawanej sprawy najważniejsze , tezy wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98.

Tezy te z uwagi na zbliżony przedmiot spraw w których zostały sformułowane ze sprawą niniejszą w zakresie kwestionowania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy

z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz. 2011 r. ), a tym samym możliwość przyjęcia że również zbliżone będą wzorce kontroli, wymagają przytoczenia w całości :

- niezależnie od swojej genezy użytkowanie wieczyste jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej ", a Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do oceny, czy powinno ono zostać zniesione,
- o sprzeczności z Konstytucją ustawy o przekształceniu z 1997 r. „nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje”;
- Własność komunalna "stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin", "odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę", w pewnym sensie decyduje o "realności systemu samorządowego w państwie", służy realizacji zadań ciążących na gminach z mocy prawa, "ma znaczenie ustrojowe"; "Własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”;
- "Samodzielności finansowej gmin, podobnie jak przysługującego im prawa własności, nie można absolutyzować" ( teza ta powtarza ustalenia wyroku z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/199, poz. 69); z art. 167 ust. 2 Konstytucji nie wynika "gwarancja osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów z ich własnego majątku"; gminy "muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych" m.in. dlatego, że "ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej" (teza ta stanowi odwołanie do orzeczenia z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1);
- prawo do uwłaszczenia powinny mieć osoby wyodrębnione według zobiektywizowanych kryteriów prawnych lub gospodarczych, dotyczy to w szczególności wskazania daty zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, ograniczającej dostęp do tej instytucji;
- niezgodność niektórych zaskarżonych przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 2 Konstytucji wynika z tego, że: regulacja ta "zburzyła" zasady "odbudowywane przez ustawodawcę od 1990 r."; wprowadziła zasady sprzeczne z uchwalonym dwa tygodnie wcześniej art. 32 u.g.n. (formułującym zasadę uwłaszczania według cen rynkowych) w sposób krzywdzący dla użytkowników, którzy uwłaszczyli się przed jej wejściem w życie; "przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela"; nałożyła na gminy "obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem"; jest nieuzasadnioną ingerencją w "istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi"; poza tym "nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, «uwłaszczać» podmioty o celach ściśle prywatnych (...) i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi

(...) nieekwiwalentne przesunięcia majątkowe od osoby prawnej służącej celom publicznym do osoby prawnej służącej prywatnemu interesowi tylko jednej osoby fizycznej jest rażąco niesprawiedliwe" ( jest to powtórzenie tez z powołanego orzeczenia o sygn. K 18/95);

- usunięcie przepisów decydujących o uprzywilejowanym charakterze nabycia własności "osłabiłoby" zarzut sprzeczności niektórych przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 2 Konstytucji;
- "koszty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczą poszczególne gminy w różnym stopniu. Największym obciążeniem są niewątpliwie dla miast (...) Zaskarżona ustawa nie przewidując żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa, nie zawiera też możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Oznacza to nie tylko naruszenie samodzielności finansowej gmin, ale - dodatkowo - zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę";
- "podważenie tytułów własności", wydanych na podstawie zaskarżonej ustawy, "nie byłoby usprawiedliwione" m.in. ze względu na długotrwałość użytkowania wieczystego; w tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał nie skorzystał z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne".

### III

#### **Przepisy Konstytucji powołane we wniosku jako wzorce kontroli.**

Jako wzorce kontroli w niniejszym wniosku, wnioskodawca wskazuje poniższe przepisy Konstytucji, wyjaśniając przy tym, że zindywidualizowanie tych wzorców w odniesieniu do poszczególnych zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 br. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz..651 ze zm.) oraz z dnia 29 lipca 2005 r. przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm. ), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz. U. Nr 187, poz. 2011 r. ), nastąpi w pkt IV niniejszego wniosku. Wzorcami tym mianowicie są :

**a/** art. 2 Konstytucji - demokratyczne państwo prawa,

**b/** art. 21 ust.1 Konstytucji - jednolita ochrona własności,

**c/** art.32 ust.1 Konstytucji - równość wobec prawa,

**d/** art.64 ust.2 Konstytucji - równa dla wszystkich ochrona prawa własności,

**e/** art. 165 ust.1 Konstytucji - samodzielność jednostek samorządu terytorialnego,

**f/** art.167 ust.1 i 2 Konstytucji - samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Powołane wyżej przepisy Konstytucji były już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawach z zakresu prawa konstytucyjnego i przyjmowane jako wzorce

badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów w tych sprawach. Z tego względu wnioskodawca ograniczy się do wskazania najważniejszych założeń przyjmowanych w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

**Ad a/** Art. 2 wyraża zasadę demokratycznego państwa prawa. Przepis ten może być powoływany jako wzorzec kontroli w przypadku, gdy prawa i wolności określone w przepisach Konstytucji nie są wystarczająco chronione przepisami odnoszącymi się bezpośrednio do tych praw i wolności. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że art. 2 Konstytucji wyraża dwie zasady, a mianowicie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasad tych nie można sobie przeciwstawiać i traktować jako dwa niezależne wzorce konstytucyjne. W ujęciu bowiem polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistnić demokratyczne państwo prawa. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych niepopartych obiektywnymi kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Analiza przepisów z tego punktu widzenia wymaga badania zarówno skutków jakie ustawa wywołała po stronie osób, które uzyskały na jej podstawie uprawnienie, jak i następstw ustawy w sferze innych podmiotów, a szerzej w sferze dobra wspólnego. W postanowieniu z dnia 16 sierpnia 2004 r. ( przytoczone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r. K 19/07 ) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jednostka samorządu terytorialnego jako wnioskodawca nie może skarżyć przepisów z punktu widzenia praw obywatelskich. Nie może zatem również przywoływać jako wzorca kontroli zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wzorzec kontroli sformułowany w oparciu o ten przepis może jednak dotyczyć łamania zasady zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**Ad b/** Art. 21 ust.1 wyraża podstawową zasadę ustrojową głosząc, iż “ Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, nie różnicując form własności. Tezę o jednolitej ochronie własności, bez względu na jej podmiot, formułowano w licznych wypowiedziach przedstawicieli doktryny ( np. G. Bieniek, W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych, Przegląd Legislacyjny 3/97 s.211, B. Banaszak, Prawo Konstytucyjne Warszawa 1999, str. 195 ). Pogląd ten został sformułowany także w odniesieniu do własności komunalnej. W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem, a więc przyznanie prawa własności i innych prawa majątkowych, które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli ( L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 1998, str.273 ). Trybunał Konstytucyjny uzupełniając powyższe stanowisko wskazał w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000r. K 8/98, że tezy o równej ochronie własności przysługującej gminom, bynajmniej nie osłabia wyrażona w art. 20 Konstytucji zasada oparcia gospodarki rynkowej na własności prywatnej. Własności prywatnej nie można bowiem utożsamiać z własnością przysługującą osobom fizycznym. Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie mienia, które nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu i w zakresie w jakim pozwalają na to obowiązujące przepisy ( w szczególności ustawa o gospodarce komunalnej ) uczestniczą w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących tak jak osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego. W konkluzji swoich wywodów Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż przepis art. 21

ust.1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu. Szczególna ochrona mienia komunalnego wyrażona jest jednak w art. 165 ust.1 Konstytucji i w sprawach w których istnieje wymóg takiej ochrony odwoływanie się do formuły zawartej w art. 21 ust.1 Konstytucji nie jest konieczne. Podsumowując jednak wywody na ten temat Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ( K.18/95 ,OTK ZU 1/1996, poz.1, K.27/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 50 K 23/98 ,OTK ZU 2/1999. poz. 25 ) oraz przepisy obowiązującej Konstytucji dostarczają nadmiaru argumentów za przyjęciem tezy, iż konstytucyjna ochrona własności odnosi się również do gmin. Decydujące znaczenie ma w tym zakresie art. 165 ust.1 Konstytucji. Powołanie wzorca kontroli w postaci art. 165 ust.1 Konstytucji dodatkowo akcentuje konstytucyjną gwarancję podmiotowości gmin, ich odrębność od państwa.

**Ad c/** Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, zapoczątkowaną orzeczeniem z dnia 9 marca 1988 r. ( sygn. U.7/87, OTK w 1988 r.,poz.1 ), równość wobec prawa wyrażona w art. 32 ust.1 Konstytucji, definiowana jest przez Trybunał Konstytucyjny jako dyrektywa równego traktowania wszystkich podmiotów prawa ( adresatów norm prawnych ), charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną ( relewantną ). Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna jak i cecha prawna. Ustalenia istnienia istotnej cechy dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, niekiedy ma więc ona relatywny charakter ( np. orzeczenie z 2 września 1996 r. sygn. K 10/96, OTK ZU 4/96, poz. 33, wyrok z 21 września 1999r sygn. K 6/98, OTK ZU 6/1999, poz. 117, pkt 3). Jednocześnie z zasady równego traktowania wynika nakaz różnego traktowania podmiotów różnych, a więc niemających relewantnej cechy wspólnej w podanym wyżej rozumieniu jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, od pojmowanej w art. 32 ust.1 Konstytucji zasady równości wobec prawa dopuszczalne są wyjątki, które winny jednak odpowiadać następującym wymaganiom :

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć ich realizacji,
- muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości.” Z uwagi na to art. 64 ust.2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne.

**Ad d/** Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że istotą normatywnego sensu art. 64 ust.2 Konstytucji jest wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Zaznaczał jednak, że zasada „ równej



dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust.2 Konstytucji winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a „ równość ochrony prawnej” w obrębie określonej kategorii jurystycznej ( np. danego typu nie może być prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot ) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie”. Trybunał zwracał uwagę na genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust.2 i art. 32 ust.1 Konstytucji, powodujący że uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu ( wyrok z 28 października 2003 r. sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003 ,poz. 82 ). Podkreślenia wymaga, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ( przyk. sprawy o sygn. K/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1, K.27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz.50; K 23/98, OTK ZU Nr 2/1999 ,poz. 25 ) wynika, że konstytucyjna ochrona własności odnosi się także do gmin. W powołanym już w lit a) wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. K 8/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w przypadku art. 64 ust.2 Konstytucji występuje w zakresie ochrony własności mienia komunalnego podobna sytuacja jak w przypadku art. 21 ust.1 Konstytucji, albowiem przepis ten zasadniczo gwarantuje prawa obywateli.

**Ad e/** Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny ( wyrok TK z 15 marca 2005 r. „sygn. akt K. 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24 ) na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 165 ust.1 Konstytucji składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych, o charakterze prywatnoprawnym to jest własności i innych praw majątkowych. Uprawnienia właścicielskie, w których obrębie gmina podejmuje sama decyzje, czerpie korzyści z posiadanego majątku są gwarancją posiadania realnej samodzielności. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Ochrona własności komunalnej nie może wykluczać lub znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków majątkowych w państwie. W szczególności nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, których pierwszeństwo przed zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia.

**Ad f/** Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego znajduje wyraz w art. 167 Konstytucji. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę kształtowaniu wydatków ( przy uwzględnieniu wymogów ustawowych ) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych, w tym zakresie ( vide wyrok ; TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K.40/97, OTK ZU nr 2/1998 , poz. 12 ). Jednakże jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 54-6/1997, poz. 63, z dnia 3 listopada 1998 r., sygn. K.12/98 , OTK ZU nr 6/1998 ,poz. 98, nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostkom samorządu terytorialnego charakteru absolutnego, gdyż może ona zostać ograniczona w drodze ustawy,

pod warunkiem że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 Konstytucji są przynajmniej tak samo doniosłe, jak gwarancja własności komunalnej wyrażona w art. 165 ust.1. Istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gmin jest bowiem także ich samodzielność finansowa ( K.13/97, OTK Nr 5-6/1997, poz. 69 ). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 167 Konstytucji stanowi integralną całość. Zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczając do nich : dochody własne oraz subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy, co stanowi istotną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych ( wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39). Jest zatem rzeczą oczywistą, że poziom i struktura dochodów z majątku gminy w największym stopniu zależą od skali majątkowego wyposażenia gmin ( Z. Gilowska, system ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 1998 r. ). Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04 ) zarzucając niezgodność przepisu z art. 167 ust.1 Konstytucji nie można ograniczać się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają do realizacji zadań publicznych, ale należy przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcje między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

#### IV

#### **Uzasadnienie niezgodności z Konstytucją wskazanych w petitum niniejszego wniosku przepisów znowelizowanych ustaw.**

#### **Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175 ,poz. 1459 ze zm.).**

Odnosząc się do zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.), 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 ), należy w pierwszej kolejności stwierdzić, iż brak jest podstaw do kwestionowania zgodności z Konstytucją samej zasady dotyczącej ograniczania w systemie prawnym prawa użytkowania wieczystego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., ( sygn. akt K 8/98 /OTK ZU nr 2/2000, poz. 87 – przedmiotem wyroku były niektóre przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności / Dz. U. z 2001 r, Nr 120 ,poz.1229 ze zm./ ) i co podtrzymał w wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. sygn. ( akt K 9/10 , OTK –A 2010/1/4 – przedmiotem wyroku były przepisy art. 4 ust 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości / Dz.U. Nr 175 ,poz. 1459 ze zm, /), z perspektywy ustawy zasadniczej nie można sformułować ani zakazu ani nakazu dokonywania przekształceń użytkowania wieczystego w prawo własności. O sprzeczności z Konstytucją nie decyduje sam fakt przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, lecz warunki na jakich się tego dokonuje. W takim aspekcie sprawy w ocenie wnioskodawcy

zastrzeżenia budzi fakt, iż w poprzez nowelizację rozszerzono zakres przedmiotowy ustawy znosząc ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem żądania o przekształcenie oraz, że rozszerzono zakres podmiotowy ustawy obejmując jej regulacją w osoby prawne, bez zobiektywizowanych kryteriów w tym zakresie. Nadto, że nowelizacja ustawy pozbawia gminę dochodów które mogłyby uzyskiwać z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości przez kolejne lata i to bez należytej rekompensaty lub uzyskania dodatkowych dochodów mających zniwelować utracone środki na realizację zadań publicznych. Podkreślenia również wymaga, iż nowa regulacja nie różnicuje wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 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 do obligatoryjnej bonifikaty w wysokości 50 % od opłaty. Zaznaczenia wymaga, że w uzasadnieniu projektowanych zmian ( druk sejmowy nr 4352 ) projektodawca wskazał, że celem nowelizacji przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest zdynamizowanie nabywania przez użytkowników wieczystych prawa własności użytkowanych nieruchomości publicznych.

1) art. 1 ust.1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz.U Nr 175, poz. 1459 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr187, poz.1110 ); nie jest zgodny z art. 21 ust.1, art., 32 ust.,1 , art. 64 ust.2 i art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji.

Art. 1 ust.1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości otrzymał brzmienie :

-ust.1

„1.Osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności”.

Przytoczony art.1 ust.1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, nie jest zgodny z zasadami :

a/ jednolitej ochrony własności – art. 21 ust.1 Konstytucji,

b/ równości wobec prawa – art.32 ust.1 Konstytucji,

c/ równej dla wszystkich ochrona prawa własności – art.64 ust.2 Konstytucji,

d/ samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – art. 165 ust.1 Konstytucji,

e/ samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji.

Ustawodawca realizuje przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w drodze obligatoryjności tego przekształcenia przez organ gminy w sytuacji, gdy z takim żądaniem wystąpi użytkownik wieczysty. W takim przypadku właściciel nieruchomości został zobowiązany przez ustawodawcę w sposób bezwzględny

do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Ustawodawca wprowadzając tego rodzaju regulację pomija całkowicie fakt, że możliwość rozporządzenia ( dysponowania ) przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i fundamentalnych elementów prawa własności, wywodzącym się jeszcze z prawa rzymskiego, a obecnie określonym w art. 140 kodeksu cywilnego. Nowa regulacja z podmiotowego punktu widzenia jest zatem wyzbyciem, gminy z prawa własności nieruchomości. Co więcej pozbawia właściciela nieruchomości ( gminę ) nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności, ale ponadto ogranicza możliwość wpływu na to komu własność przypadnie. Regulacja ta nie bierze także pod uwagę ewentualnych potrzeb całej wspólnoty samorządowej ( art. 166 Konstytucji ) przedkładając nad to interes pojedynczych osób. Nie można wykluczyć sytuacji w której w interesie wszystkich mieszkańców gminy ważna inwestycja uzasadniałaby nieuwzględnienie wniosku o przekształcenie.

Na powyższe aspekty związane z ochroną prawa własności jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wskazał już w wyroku z dnia 30 października 2001, sygn. : K 33/00, OTK 2001/7/217, stwierdzając niezgodność z Konstytucją przepisu art. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe ( Dz. U. Nr 39 ,poz.442 ).

Nadając nowe brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy rozszerzono zakres przedmiotowy ustawy poprzez zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem żądania o przekształcenie. W dotychczas obowiązującej ustawie przekształcenie mogło dotyczyć tylko nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, co jest uzasadnione związaniem z realizacją jednego z podstawowych celów wspólnoty samorządowej, to jest zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej członków, a w przypadku gruntów rolnych ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Nowe uregulowanie odrywając przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości od przeznaczenia nieruchomości spowoduje ,że jednostki samorządu terytorialnego utracą przede wszystkim wpływ na sposób zagospodarowania nieruchomości, który określa się w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – art. 29 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. z 2010 r. Nr 102 ,poz. 651 ze zm .) oraz art. 236 i 239 k.c. Prawo to straciło przez to cechę celowości, która je charakteryzowała, abstrahując tym samym od społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości. Stanowi to nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność gminy oraz jej uprawnienia właścicielskie. Podkreślenia wymaga, że nadal zachowały aktualność wskazania wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. K 8/98 OTK ZU 3/00 , poz. 87, że, „...ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo to oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku, jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności. Słusznie podnosi się w doktrynie walory ekonomiczne tego prawa, które dla inwestora ma te zasadniczą zaletę, że pozwala mu wejść we władanie nieruchomością bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Jednocześnie nabywane prawo, ze względu na czas trwania gwarantuje inwestorowi opłacalność czynienia nawet bardzo znacznych nakładów. Z drugiej strony właściciel, którym jest podmiot wykonujący zadania publiczne, poprzez wskazanie w umowie w sposób wiążący celu użytkowania wieczystego, ma wpływ na sposób zagospodarowania terenu...”



Nadając nowe brzmienie art. 1 ust 1 ustawy rozszerzono zakres podmiotowy ustawy na wszystkich użytkowników wieczystych ( osoby fizyczne i prawne ), z zachowaniem jednak pewnych wyłączeń dotyczących Polskiego Związku Działkowców oraz państwowych i samorządowych osób prawnych, a także spółek handlowych 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 spółkach publicznych ( Dz. U. z 2009 r. Nr 185 .poz. 1439 ze zm.). W uzasadnieniu do proponowanych zmian ( Druk sejmowy nr 4352 ) wskazano ,że :

- wyłączenie Polskiego Związku Działkowców spowodowane jest tym ,że użytkowanie wieczyste przysługuje temu Związkowi ,a nie osobom fizycznym użytkującym działki. W konsekwencji to Związek stałby się właścicielem działek , a nie osoby dokonujące na nich nakładów,

- wyłączenie państwowych i samorządowych osób prawnych spowodowane jest tym ,że zostały one już raz uwłaszczone z mocy prawa m.in. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości ( Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), to jest uzyskały prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości które znajdowały się w ich zarządzie.

Argumenty powyższe nie są przekonujące, gdyż w przypadku Polskiego Związku Działkowców faktyczni użytkownicy działek także i w dotychczasowym stanie prawnym dokonywali nakładów na cudzym gruncie, zaś w przypadku państwowych i samorządowych osób prawnych w wielu przypadkach nie dochodziło do „uwłaszczenia” w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości ( np. brak decyzji o zarządzie ). W ocenie wnioskodawcy zagadnienia te leżą jednak poza sferą zakresu działania wnioskodawcy, albowiem dotyczą pod względem bytu prawnego podmiotów odrębnych od gminy. W przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż art. 1 ust.1 ustawy jest niekonstytucyjny ustawodawca będzie zmuszony dostosować do tego orzeczenia treść pozostałych przepisów ustawy w tym art.1 ust.1b, jako immanentnie związanego z treścią art. 1 ust.1. W przypadku przeciwnym kwestia konstytucyjności omawianego wyłączenia leżeć będzie w sferze interesów osób tym wyłączeniem objętych, a nie w interesie gminy, zwłaszcza w kontekście podnoszonych w niniejszej części wniosku argumentów mających przemawiać za niekonstytucyjnością regulacji art. 1 ust.1 ustawy. Objęcie przekształceniem wszystkich użytkowników wieczystych oznacza, że własność nieruchomości będą nabywały wszystkie kategorie osób fizycznych bez względu na przeznaczenie nieruchomości oraz wszystkie kategorie podmiotów gospodarczych, a więc i o różnej kondycji finansowej, w tym osiągających wysokie zyski. Jest to nieuzasadnione uprzywilejowanie zarówno tych osób fizycznych jak i podmiotów gospodarczych, które uzyskują prawo własności nieruchomości w wyniku przekształcenia użytkowania wieczystego, w stosunku do osób fizycznych i podmiotów, które nabyły prawo własności na ogólnych zasadach rynkowych. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia mającego służyć celom publicznym przekształcać osoby fizyczne i podmioty o celach czysto prywatnych, dodatkowo bez żadnych zobiektywizowanych kryteriów. Zasadę powyższą wyraził już trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. K 8/98. Wyrażnego nadto wskazania wymaga, że regulacje dotyczące przedsiębiorców winny być stanowione z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Zasady postępowania w sprawach dotyczących



pomocy publicznej reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ( Dz. U. z 2007 r. nr 59 ,poz. 404 ze zm.). Pojęcie pomocy publicznej nie zostało precyzyjnie określone w dokumentach Unii Europejskiej, jednakże pośrednio na podstawie art. 107 ust.1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej można uznać ,że pomocą publiczną jest wsparcie udzielone przedsiębiorcy o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki : następuje przysporzenie korzyści ze środków publicznych, następuje uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub produkcji towarów, następuje naruszenie konkurencji, istnieje wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Wydatkując zatem środki publiczne, czy zmniejszając ciężary danin publicznych z uwagi na skutki takich działań należy brać pod uwagę konieczność stosowania powołanych przepisów. Wykładnia systemowa nakazuje, aby zapisy o takiej treści znalazły się w ustawie regulującej przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Niewątpliwie ustawę tę należy traktować jako inną ustawę w zakresie dotyczącym gospodarowania nieruchomościami o której mowa w art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powołany art. 2 ustawy określa relacje pomiędzy przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, a innymi ustawami, które regulują szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami. Wspólnym mianownikiem tych ustaw jest odniesienie do gospodarowania nieruchomościami. Konieczność odniesienia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do przepisów o pomocy publicznej, ustawodawca zauważył już dość dawno i z tego względu do art. 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami dodał ust.5 stanowiący ,iż przepisy Działu II Rozdziału I ustawy „Gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Zgodnie z art. 25 ust.2 w zw. z art. 23 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych polega m.in. na zbywaniu nieruchomości, w tym zbywaniu prawa użytkowania wieczystego. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności prowadzi również do wyzbycia przez gminę własności nieruchomości. Powinno zatem w stosunku do przedsiębiorców odbywać się na zasadach odnoszących się do udzielania pomocy publicznej. W przeciwnym bowiem razie będziemy mieli do czynienia z nierównym traktowaniem tych takich samych podmiotów. Przedsiębiorca uzyska bowiem de facto pomoc publiczną, której pozbawiony został przedsiębiorca uzyskujący własność nieruchomości na zasadach rynkowych, mniej korzystnych. Stosowanie w tym zakresie przepisów o pomocy publicznej ograniczy możliwość występowania dysproporcji w sytuacji ekonomiczno - finansowej przedsiębiorców, gdyż każda pomoc publiczna jest ewidencjonowana. Wreszcie nowa regulacja wprowadza jednorazową opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zarówno od osób fizycznych jak i osób prawnych, nie różnicując wysokości tej opłaty od wykorzystanego okresu prawa użytkowania wieczystego.

Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w tak szerokim zakresie jaki wynika ze znowelizowanej ustawy, pozbawi gminę stałych dochodów, jakie przez kolejne lata uzyskiwałyby z tytułu pobieranych opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Istotnym przy tym jest, że obniżeniu dochodów nie towarzyszy zmniejszenie zadań gminy, ani też udzielenie z tego tytułu żadnej rekompensaty czy wskazanie innego źródła dochodów. Tymczasem przepis art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego, zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami tymi są dochody z majątku własnego. Art. 1 ust.1 mógłby być uznany za zgodny z Konstytucją, gdyby spełniał warunek proporcjonalności. Ustawodawca winien wskazać

wartości konstytucyjne ważniejsze od prawa jednostek samorządu terytorialnego do własności i zasady odpowiedniości dochodów do wydatków komunalnych.

Gmina Ustronie Morskie, jest małą gminą nadmorską dla której dochód z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste jest istotnym źródłem finansowania ustawowych obowiązków w zakresie zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tej gminy.

Istotne znaczenie dla analizowanego przepisu mają twierdzenia Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 21 października 2008 r., sygn. 2/08 ( OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139 ). Zgodnie z nimi zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyznaczony jest zasadą pomocniczości, z której wynika że „władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności”. Władza ta powinna wspierać społeczności niższego rzędu, a jej ingerencja w rozwiązania problemów mniejszej społeczności winna się odbywać na życzenie, z udziałem albo co najmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej, nie zaś w drodze narzucania jej rozwiązań które nie muszą okazać się korzystne dla społeczności lokalnej.

**Reasumując powyższe wywody, wprowadzona regulacja art.1 ust.1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w ocenie wnioskodawcy :**

- nie jest zgodna z art. 32 ust.1 Konstytucji, albowiem różnicuje bez uzasadnionej podstawy sytuację osób fizycznych i osób prawnych, uprzywilejowując, te z nich, które uzyskują prawo własności nieruchomości w wyniku przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w stosunku do tych osób fizycznych i osób prawnych, które nabyły prawo własności na ogólnych zasadach rynkowych. Dodatkowo różnicuje sytuację przedsiębiorców poprzez przekształcanie tego prawa bez uwzględnienia przepisów o pomocy publicznej,

- nie jest zgodna z art. 21 ust.1, i art. 64 ust.2 art.165 ust.1 Konstytucji, albowiem bez uzasadnionej podstawy wyłącza samodzielność gminy w dysponowaniu jej majątkiem oraz w korzystaniu z własności tego majątku, nakładając na gminę obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w każdym przypadku gdy takie żądanie zgłosi użytkownik wieczysty.

- nie jest zgodna z art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji, albowiem bez uzasadnionej podstawy pozbawia gminę zapewnionego przez Konstytucję dochodu z tego majątku bez żadnej rekompensaty z tego tytułu, czy wskazania dodatkowego źródła dochodu, co godzi w realizację zadań publicznych gminy .

**b)** art. 1 ust.3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175 ,poz. 1459 ze zm.) w brzmieniu nadanym 2 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187 poz.1110 ); nie jest zgodny z art. 21 ust.1 32 ust.1, 64 ust.2, art. 165 ust.1 i art. art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji

Art.1 ust.3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności otrzymał brzmienie :



„3. Z żądaniem przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust.2.”

Przytoczony art.1 ust.3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie jest zgodny z konstytucyjnymi zasadami :

**a/** równości wobec prawa – art.32 ust.1 Konstytucji,

**b/** konstytucyjnej ochrony prawa własności – art.21 ust.1 i art. 64 ust.2 i art. 165 ust.1 Konstytucji

**c/** samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji,

Dodanie do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przytoczonego art. 1 ust. 3 było konsekwencją objęcia przekształceniem co do zasady wszystkich fizycznych i osób prawnych. Przepisy art. 1 ust.3 ustawy utracą rację bytu w przypadku, gdy ustawa nie będzie stanowiła podstawy do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osób fizycznych w oderwaniu od przeznaczenia nieruchomości oraz osób prawnych. Tym samym w ocenie wnioskodawcy w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny art. 1ust.1 ustawy za niekonstytucyjne winny być uznane również wskazane wyżej przepisy. Z tych też względów wskazane przez wnioskodawcę argumenty i wzorce kontroli są takie same, jak w przypadku wzorców kontroli odnoszących się do art. 1ust 1 ustawy.

**3)** art. 4 ust.9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U Nr 175, poz. 1459 ze zm. ) w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz.1110 ) nie jest zgodny, z art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji.

Art.4 ust. 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości otrzymał brzmienie :

„9.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 wniosek 50 % bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust.1.”

Przytoczony art.4 ust.9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, nie jest zgodny z konstytucyjnymi zasadami :

**a/** samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – art. 165 ust.1 Konstytucji,

**b/** samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji,

Przystępując do analizy treści art.4 ust.9 w/w ustawy należy w pierwszej kolejności odwołać się do treści tego art. przed nowelizacją, która była następująca :



„ ust.9. 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 wniosek 50 % bonifikaty od opłaty, której mowa w ust.1.”

Porównując treść obu przepisów z przed i po nowelizacji ustawy należy dojść do wniosku, że różnica pomiędzy treścią tych przepisów sprowadza się do tego, iż po nowelizacji treść art. 4 ust.9 nie obejmuje swoją dyspozycją użytkowników wieczystych nieruchomości gminnych, odnosząc się jedynie do użytkowników wieczystych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

W uzasadnieniu projektowanej zmiany ( druk sejmowy nr 4352 ) wskazano, że doprecyzowanie przepisów przewidujących bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, czyni zadość wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010 r. ( sygn. K 9/08 ). Uchylono zatem ust. 8 w art. 4, a ust.9 zmodyfikowano tak, by przewidziana bonifikata nie obejmowała gruntów jednostek samorządu terytorialnego. Należy przypomnieć, że ust.8 art. 4 ustawy umożliwiał osobom fizycznym, które spełniały określony warunek wysokości dochodu na członka rodziny uzyskanie na ich wniosek bonifikaty w wysokości 90 % od opłaty za przekształcenie.

W powołanym już wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art.4 ust 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ( Dz. U. Nr 175 ,poz. 1459 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest zgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Istotnym jest, że ocena zaskarżonej regulacji została dokonana przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia art. 165 ust.1 i art.167 ust.1 i 2 Konstytucji, a więc wzorców kontroli odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym nie objęła obligatoryjności udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie tych nieruchomości których właścicielem jest Skarb Państwa. Realizacja tego uprawnienia przez użytkowników wieczystych Skarbu Państwa wpływać będzie na wysokość dochodów gminy.

Zgodnie z art. 23 ust.3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz.651 ze zm.) od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu ,użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu – nieruchomości Skarbu Państwa ,o których mowa w ust.1 , a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu na którego obszarze położone są te nieruchomości.

Z punktu widzenia gminy, regulacja ta nie jest zgodna z treścią art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji. Obowiązkowe udzielenie bonifikaty przez Skarb Państwa spowoduje, że zmniejszą się wpływy Skarbu Państwa z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, gdyż Skarb Państwa zostanie pozbawiony własności nieruchomości za cenę znacznie odbiegającą od ceny rynkowej. Zmniejszenie wpływów Skarbu Państwa spowoduje z kolei, że automatycznie bez żadnego wpływu na ten stan rzeczy ( zgody ) nastąpi umniejszenie wpływów gminy przewidzianych w art. 23 ust.3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mechanizm taki jak wyżej wykazano stanowi niedozwoloną ingerencję

w samodzielność i dochody gminy, powodując ich zmniejszenie bez żadnej rekompensaty z tego tytułu.

**Reasumując powyższe wywody, wprowadzona regulacja art. 4 ust.9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w ocenie wnioskodawcy :**

- nie jest zgodny z art. 165 ust.1 i art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji, albowiem bez uzasadnionych podstaw ingeruje nadmiernie w samodzielność gminy oraz pozbawia gminę zapewnionego przez Konstytucję dochodu, i to bez żadnej rekompensaty z tego tytułu, czy wskazania dodatkowego źródła dochodu, co godzi w realizację zadań publicznych gminy.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

WÓJTA GMINY

*Jerzy Kłakowski*

Załączniki :

1. Odpisy wniosku – 2 egz.
2. Kopia uchwały Rady Gminy.
3. Zaświadczenie o wyborze Wójta.