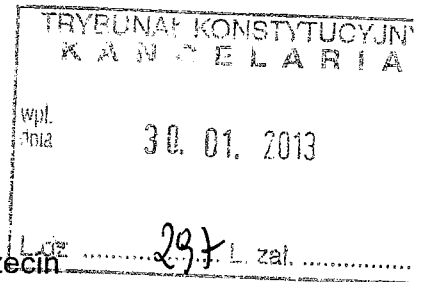


Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej
Al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Rada Miasta Szczecin
pl. Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

Reprezentowana przez:
Prezydenta Miasta Szczecin



Sygn. akt Tw 32/12

Szczecin, dnia 28 stycznia 2013r.

**Odpowiedź na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia
15 stycznia 2013r. doręczonego w dniu 21 stycznia 2013r.**

W związku z zobowiązaniem do usunięcia braków formalnych wniosku Rady Miasta Szczecin, który wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 26 czerwca 2012r., poprzez:

1. Wskazanie w jakim zakresie art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecin.
2. Powołanie przepisu prawa, wskazującego, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecin.
3. Uzasadnienie, w jaki sposób art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) narusza - w stosunku do wnioskodawcy art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Powołanie przepisu prawa, wskazującego, że art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecin.
5. Uzasadnienie, w jaki sposób art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) narusza - w stosunku do wnioskodawcy art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Uzasadnienie, w jaki sposób art. 4 ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) narusza - w stosunku do wnioskodawcy art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
7. Wskazanie, że art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust 9 i 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012r., poz. 83) spowodował takie pomniejszenie wpływu środków pieniężnych do budżetu Miasta Szczecin, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2012r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań lub że dokonane na podstawie tych przepisów przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spowodują pomniejszenie dochodów gminy w kolejnych latach.
8. Doręczenie – na dowód powyższego – stosownej dokumentacji;

przedstawiam, co następuje:

Ad 1 i 2.

Art. 1 ust. 1 stanowi, że *„osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności”*. Ust. 3 ww. przepisu wskazuje, że *„z żądaniem przekształcenia 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.”*

W ust. 3 ww. artykułu wskazano, że z żądaniem przekształcenia mogą również wystąpić następcy prawni (zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne) podmiotów uprawnionych do przekształcenia, wymienionych w art. 1 ust. 1, 1a i 2 ustawy. W nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) ustawodawca zniósł ograniczenie czasowe do wystąpienia z roszczeniem do dnia 31 grudnia 2012r., wynikające z art. 1 ust. 5 ustawy. Przepis art. 1 ust. 1 i 3 ustawy daje więc obecnie możliwość nieograniczonego wręcz uzyskania prawa własności wszystkich rodzajów nieruchomości, przez szerokie grono użytkowników wieczystych - osób fizycznych i prawnych oraz ich następców prawnych.

Co prawda, jak stanowi art. 1 ust. 1b. przepisu ust. 1 nie stosuje się do:

1. nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców;
2. 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 2005r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 oraz z 2010 r. Nr 167, poz. 1129);
3. nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie administracyjne, mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego.

jednakże takie nieruchomości na terenie Gminy Miasto Szczecin stanowią ułamek gruntów, które mogą być przekształcone na własność zgodnie z ustawą o przekształceniu (...).

Regulacja przyjęta w art. 1 ust. 1 i 3 określa bardzo szeroko katalog nieruchomości podlegających przekształceniu oraz wskazuje podmioty uprawnione do wystąpienia z roszczeniem. W aktualnym brzmieniu ww. przepisu, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczy wszystkich rodzajów nieruchomości, będących zarówno własnością jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa, a zatem powiatów, samorządu województw i gmin - w tym Gminy Miasto Szczecin.

Z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 Nr 124, poz. 607) wynika, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego odbywa się na nieruchomościach należących do Gminy Miasto Szczecin, dotyczy spraw objętych jej działaniem, gdyż wpływa na stan przysługującego jej mienia. Będące skutkiem zaskarżonej ustawy zmuszenie Gminy Szczecin do wyzbycia się znacznej ich części, w sposób niewątpliwy doprowadzi do uszczuplenia jej bazy majątkowej, a w dalszej konsekwencji zmniejszenia dochodów własnych.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz.U. z 2010r. Nr 80, poz. 526 ze zmianami) stanowi, że źródłami dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy (art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy) lub z innego mienia gminy. Jak wynika zaś z art. 235 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009r. Nr 157, poz. 1240) przez dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Do dochodów majątkowych zalicza się zaś dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (ww. 235 ust. 2 ustawy).

Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, uprawnienie do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego posiadają wyłącznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, którym w przypadku Gminy Miasto Szczecin w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) jest Rada Miasta Szczecin.

Należy zaznaczyć, że organy stanowiące zajmują pozycję dominującą w strukturze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Są to najważniejsze organy samorządu. Wiąże się z tym obszerny zakres ich właściwości. W gminie oparty jest on na klauzuli generalnej stanowiącej, że do zakresu działania rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przepis ten oraz § 15 załącznika do Uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia statutu Miasta Szczecin, zastrzega do wyłącznej właściwości Rady Miasta Szczecin m. in.

- uchwalanie budżetu gminy Szczecin, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy Szczecin, przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wdzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez Radę.

Poprzez regulację zawartą w art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r., poz. 83) ustawodawca poprzez pozbawienie Gminy Miasto Szczecin prawa własności, ingeruje w prawa majątkowe i dochody gminy, co do których zakres działania przysługuje Radzie Miasta Szczecin, co wynika z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 15 załącznika do Uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia statutu Miasta Szczecin.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Celem miasta Szczecina, w myśl § 8 Statutu Miasta Szczecin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, tworzenie warunków do racjonalnego i harmonijnego rozwoju Miasta oraz warunków pełnego uczestnictwa mieszkańców w życiu wspólnoty. Podstawowe kierunki rozwoju Miasta mogą być ustalane przez Radę w uchwale o strategii rozwoju Miasta. Uchwały i zarządzenia organów Miasta dotyczące zagadnień uregulowanych w uchwale o strategii rozwoju Miasta winny zmierzać do realizacji tej uchwały.

Z uchwały Nr XIV/320/11 Rady Miasta Szczecin z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina 2025, wynika, że Szczecin ma być metropolią o wysokiej jakości życia mieszkańców, nowoczesnej gospodarce i ma dysponować dużym kapitałem intelektualnym. Do realizacji tych celów niezbędny jest stabilny stan własności, majątku i finansów miasta w perspektywie długoterminowej oraz realizowanie celów przyjętych w budżecie miasta. Poziom i struktura dochodów z majątku gminy w największym stopniu zależą od skali majątkowego wyposażenia gmin.

Ingerencja w samodzielność finansową gminy Szczecin, dokonana zaskarżonymi przepisami, prowadzi do ograniczenia zdolności wnioskodawcy do wykonywania zadań publicznych, w szczególności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców wspólnoty lokalnej Szczecina. Wpływie również na ograniczenie możliwości realizacji podstawowych kierunków rozwoju Miasta Szczecin ustalonych przez Radę Miasta Szczecin w uchwale o strategii rozwoju Szczecina 2025.

Bezpośrednim narzędziem realizacji Strategii Rozwoju Szczecina 2025 (Strategia) jest Wieloletni Program Rozwoju Szczecina 2013 - 2017 (WPRS) przyjęty uchwałą Rada Miasta Szczecin Nr XXV/730/12 z dnia 19 grudnia 2012r. Tworzą go projekty, zadania uznane za strategiczne i realizowane bądź przewidziane do realizacji przez Miasto Szczecin, oraz spółki z udziałem Miasta Szczecin. Wyboru zadań do WPRS dokonano spośród zadań zgłoszonych do projektu budżetu, biorąc pod uwagę dostępność środków finansowych na ich realizację oraz wpływ danego zadania na realizację celów Strategii Rozwoju Szczecina 2025. Plan finansowy jest jedną z najważniejszych części strategii działania każdej organizacji. W pewnym sensie stanowi ostateczny rezultat całego procesu planistycznego. Strategia wyznacza bowiem cele i działania w poszczególnych dziedzinach, a plan finansowy określa je w sposób wymierny (w jednostkach pieniędzy).

W tym sensie plan finansowy stanowi wycenę strategii. W odniesieniu do strategii rozwoju gminy planem finansowym będzie zestawienie wydatków niezbędnych do wdrożenia strategii. Zestawienie takie, co do zasady będzie obejmowało wydatki na te zadania gminy, które zostaną uznane za strategiczne (realizujące cele strategiczne), i będzie dotyczyło wybranych (strategicznym) wydatków planowanych zarówno na inwestycje, czyli tzw. „twarde” projekty i zadania inwestycyjne, jak i wydatków na projekty i zadania „miękkie”.

Założeniem *Strategii Rozwoju Szczecina 2025* jest skoncentrowanie się na priorytetowych obszarach miasta oraz dokonanie wyboru tych obszarów polityki jego rozwoju w sferach społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej, których wsparcie przyczyni się do najbardziej efektywnego rozwoju Szczecina w zakładanym horyzoncie czasu.

Plan finansowy realizacji *Strategii Rozwoju Szczecina 2025* jest pochodną budżetu Miasta, bowiem jako taka Strategia nie posiada wyznaczonej osobnej puli środków finansowych. W takim rozumieniu plan finansowy realizacji Strategii będzie wskazywał wysokość i udział środków na rozwój (inwestycje prorozwojowe) w całości miejskich wydatków.

Podsumowanie:

Ad 1. Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) dotyczy spraw gospodarki nieruchomościami, publicznych, majątkowych, gospodarczych, inwestycji, finansów i budżetu Gminy Miasto Szczecin, objętych zakresem działania wnioskodawcy.

Ad 2. Na powyższe wskazują następujące przepisy prawa:

- art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 Nr 124, poz. 607);
- art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- z art. 235 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009r. Nr 157, poz. 1240);
- art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.);
- art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.);
- § 8 i 15 załącznika do Uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia statutu Miasta Szczecin;
- uchwała Rada Miasta Szczecin Nr XXV/727/12 z dnia 19 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Szczecin na lata 2013 - 2045;
- uchwała Rady Miasta Szczecin Nr XIV/320/11 z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Szczecina 2025;
- uchwała Rady Miasta Szczecin Nr XXV/730/12 z dnia 19 grudnia 2012r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Rozwoju Szczecina 2013-2017.

Ad 3.

Nowelizacja art. 1 ust 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zdaniem wnioskodawcy narusza:

- konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji),
- konstytucyjną zasadę jednolitej ochrony własności (art. 21. ust. 1 Konstytucji),
- konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji),
- konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji).

Zakwestionowany art. 1 ust 1 i 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przede wszystkim w sposób nieuzasadniony, bez zobiektywizowanych kryteriów, różnicuje sytuację użytkowników wieczystych. Z drugiej strony zakwestionowana norma prawna odbiera właścicielowi gruntu możliwość podjęcia decyzji o tym, na rzecz kogo zbędzie przysługującą mu własność i na jakich odbędzie się to warunkach. W konsekwencji gminy zostają wyzute z przysługującego im prawa własności nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Rada Miasta Szczecin traci możliwość decydowania o zasadach zbywania części należących do nich nieruchomości, która wynika z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i § 15 załącznika do Uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia statutu Miasta Szczecin.

Ogólnie pojmowana sprawiedliwość społeczna jest celem samym w sobie, mającym urzeczywistnić demokratyczne państwo prawa. Nie jest nim państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości pojmowanej jako dążenie do równowagi i nie tworzenia nieusprawiedliwionych, niepopartych zobiektywizowanymi kryteriami przywilejów dla pewnych grup podmiotów.

Prawo do samodzielnego dysponowania swym mieniem jest prawem każdego, nie wyłączając jednostek samorządu terytorialnego. Pogląd ten sformułowany został między innymi przez tak znakomitych przedstawicieli doktryny jak Gerard Bieniek (*W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych, Przegląd Legislacyjny 3/97 s.211*) czy L. Garlicki, (*Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 1998, str. 273*).

Kwestia ustalenia, czy istnieją podstawy do zróżnicowania własności przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i osobom fizycznym bądź prawnym, była również wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. I tak, w podsumowaniu swego dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dotychczasowe orzecznictwo TK (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) w oparciu o przepisy Konstytucji przesądzają, że konstytucyjna ochrona własności odnosi się również do gmin.

Nie można zgodzić się z tym, by partykularne interesy poszczególnych podmiotów czy osób stały się nadrzędne w stosunku do interesu gminy Miasto Szczecin działającej w interesie wszystkich jej mieszkańców reprezentowanych przez Radę Miasta Szczecin.

Rażąco klóci się z poczuciem sprawiedliwości całkowite uniezależnienie, oderwanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności od sposobu, w jaki dana nieruchomości po przekształceniu będzie użytkowana. Innymi słowy, przeznaczenie w treści umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jakie właściciel ustalił dla danego gruntu, staje się zupełnie bezprzedmiotowe z chwilą obligatoryjnego uwzględnienia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Oczywistym jest bowiem, że po dokonaniu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności właściciel gruntu nie jest już związany ustaleniami umownymi w zakresie przeznaczenia sposobu wykorzystania gruntu. Konsekwencją takiego stanu jest nadmierna i nieuzasadniona ingerencja ustawodawcy w samodzielność gminy oraz jej uprawnienia właścicielskie.

Wydaje się, że jednostki samorządu terytorialnego, również Skarb Państwa, bezwzględnie winny zachować prawo do autonomicznego ustalenia zobiektywizowanych kryteriów uwłaszczania nieruchomości: jakiego rodzaju nieruchomości i na rzecz jakich podmiotów mają być uwłaszczane, a jakie nieruchomości z uwłaszczenia należy wyłączyć.

Brak jakichkolwiek kryteriów uwłaszczania nieruchomości, z czym mamy do czynienia obecnie na skutek obowiązywania zaskarżonych przepisów, jest równoznaczne z akceptacją stanu jawnej niesprawiedliwości społecznej. Owa niesprawiedliwość objawia się w daniu przez ustawodawcę każdemu przedsiębiorcy, nawet temu uzyskującemu bardzo wysokie zyski, uprawnienia do nabycia własności nieruchomości nie na warunkach rynkowych tylko dlatego, że posiada on status użytkownika wieczystego gruntu, na którym prowadzi działalność gospodarczą.

Nie sposób w tym miejscu, w kontekście przedstawionych wyżej rozważań, pominąć niezwykle istotnej kwestii pomocy publicznej, jaką wydaje się być uwłaszczenie przedsiębiorców na mieniu, nierzadko mającym zgodnie z umową o oddanie w użytkowanie wieczyste służyć celom publicznym.

Nie ulega wątpliwości, że sytuacja faktyczna i prawna takich przedsiębiorców znacznie odbiega (na ich korzyść) od sytuacji tych przedsiębiorców, którzy zmuszeni zostali do nabycia własności

nieruchomości na ogólnych zasadach rynkowych. Dysproporcja sytuacji ekonomicznej i finansowej obu grup przedsiębiorców wydaje się zatem niczym nie uzasadniona.

Instytucja użytkowania wieczystego z datą wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami oparta jest na zasadach cywilnoprawnych, a nie administracyjnych Jest to równoznaczne z podstawową zasadą równowagi stron umowy cywilnoprawnej oraz niezbywalnym prawem każdej ze stron stosunku cywilnoprawnego do autonomicznego kształtowania jego treści. Zaskarżony przepis art. 1 ust 1 i 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce pozbawia gminy owego autonomicznego ukształtowania stosunku prawnego z kontrahentem, co skutkuje również, o czym niżej, w sferze ich samodzielności finansowej.

Ad. 4

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012r., poz. 83) *„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”.*

Miasto Szczecin, zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) jest miastem na prawach powiatu, w którym organem stanowiącym, w myśl art. 92 ww. ustawy jest Rada Miasta Szczecin. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Miasto na prawach powiatu sporządza jeden budżet (art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną), uchwalanie budżetu należy do wyłącznej właściwości Rady Miasta (art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 92 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z zapisami art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - źródłami dochodów własnych powiatu jest 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W przypadku gospodarki nieruchomościami odrębnymi przepisami są: art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ust. 14 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83). Z powołanych przepisów wynika, że źródłami dochodów własnych powiatu wynikającymi z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej jest 25% wpływów uzyskiwanych przez powiaty ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, a także od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Powyższe wskazuje, że regulacja zawarta w art. 4 ust. 9 ustawy obniży o połowę dochody przysługujące gminie miasto Szczecin z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym przed dniem 5 grudnia 1990 r.

Ad. 5

Art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po nowelizacji narusza określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawa. Powtórzyć raz jeszcze w tym miejscu należy, że zasada ta wyrażona jest przez regułę sprawiedliwości społecznej, która nie pozwala w sposób nieuzasadniony tak znacząco różnicować sytuacji poszczególnych użytkowników wieczystych. Znowelizowane przepisy mogą również stanowić przyczynę braku zaufania jednostek samorządu terytorialnego do tworzonego przez państwo prawa.

Obligatoryjność udzielenia przez Skarb Państwa 50% bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia, która wprowadzona została znowelizowanym art. 4 ust 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności sprawia, że dochody gmin - bez żadnej rekompensaty z tego tytułu - ulegną znaczącemu zmniejszeniu.

Nowa regulacja wprowadzając jednorazową opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w żaden sposób nie uzależnia wysokości tej opłaty od wykorzystanego już okresu użytkowania wieczystego. Oczywistą konsekwencją powyższego jest niczym nie usprawiedliwione zróżnicowanie sytuacji użytkowników wieczystych, którzy swe prawo nabyli stosunkowo niedawno, czyli krótko przed 13 października 2005r. oraz tych, którzy swe prawo nabyli przed 5 grudnia 1990r. Zróżnicowanie to objawia się rażąco wysoką dysproporcją już uiszczonych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Rekompensatę z tego tytułu w postaci 50 % bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia, ustawodawca przewidział jedynie dla użytkowników wieczystych nieruchomości stanowiących Skarb Państwa, którzy prawo swe nabyli przed 5 grudnia 1990r. W stosunku do pozostałych użytkowników wieczystych ani takiej, ani żadnej innej rekompensaty ustawodawca nie przewidział.

W konsekwencji znowelizowania art. 4 ust 9 przedmiotowej ustawy obecnie w obrocie prawnym funkcjonuje norma prawna, która w sposób niczym nie uzasadniony i nie usprawiedliwiony stawia w uprzywilejowanej sytuacji jedną tylko z kilku kategorii użytkowników wieczystych, a następuje to kosztem zmniejszenia dochodów gminy. Zgodnie bowiem z art. 23 ust 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, od wpływów osiągniętych między innymi z opłat z tytułu użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na którego obszarze położone są te nieruchomości.

Dodatkowo wskazać należy, że oczywistym skutkiem udzielenia każdorazowo bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest obniżenie przychodów z tego tytułu po stronie dotychczasowego właściciela. Skarżący, w ramach realizacji punktu 6) zobowiązania wykaże, że nawet bez udzielania bonifikaty mamy

do czynienia z rażąco nieekwiwalentnością świadczeń, a co dopiero mówić o sytuacji, gdy ustalając kwotę, jaką ma otrzymać dotychczasowy właściciel, obniża się ją o połowę.

Nakazanie przez ustawodawcę, by Skarb Państwa obligatoryjnie, w każdym przypadku złożenia stosownego wniosku, udzielał 50 % (lub w każdej innej wysokości) bonifikaty, wiąże się ze znaczącym zmniejszeniem wpływów Skarbu Państwa z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W oczywisty sposób Skarb Państwa pozbawiony zostanie prawa własności nieruchomości za cenę znacznie (co najmniej o 50 %) odbiegającą od ceny rynkowej.

Zważywszy na treść art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, stwierdzić należy, że znaczące zmniejszenie wpływów Skarbu Państwa, a pośrednio również gmin, wynikające z art. 4 ust 9 ustawy, nie zostało w żaden sposób zrekompensowane, w szczególności zmniejszeniem zadań.

Przed nowelizacją art. 4 ust 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przewidywał 50 % bonifikatę dla osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości stanowiących własność zarówno Skarbu Państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego. Obecne brzmienie art. 4 ust 9 w/w ustawy obejmuje swą dyspozycją jedynie użytkowników wieczystych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Sytuacja ta jest bezpośrednią konsekwencją zaskarżenia w 2008r. art. 4 ust 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności *jedynie* w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny oceniał wówczas konstytucyjność zaskarżonej normy badając jej zgodność z art. 165 ust 1 i art. 167 ust 1 i 2 Konstytucji. W wyroku z 26 stycznia 2010r. (sygn. AK 9/ 08) TK jednoznacznie orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonej normy prawnej.

Dla Trybunału Konstytucyjnego punktem odniesienia podczas badania konstytucyjności art. 4 ust 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w ówczesnym brzmieniu był wyłącznie art. 165 ust 1 i art. 167 ust 1 i 2 Konstytucji, a więc wzorzec odnoszący się tylko do jednostek samorządu terytorialnego. Oczywistą konsekwencją takiego stanu było nie objęcie orzeczeniem K 9/ 08 z dnia 26 stycznia 2010r. obligatoryjności przyznania bonifikat od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Wydaje się, że skoro za niekonstytucyjny uznany został analogiczny zapis odnoszący się do jednostek samorządu terytorialnego, uzasadnione i w pełni aktualne pozostają wszystkie podnoszone wówczas zarzuty tyle tylko, że odnieść je obecnie należy do Skarbu Państwa jako właściciela oddanych w użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Wciąż aktualny pozostaje zatem zarzut braku jakiegokolwiek wpływu właściciela gruntu, którego własność ma nabyć jego dotychczasowy użytkownik wieczysty na wysokość udzielanej bonifikaty, nie mówiąc już o odebraniu możliwości jej udzielenia nawet tym podmiotom, które mają dobrą i bardzo dobrą sytuację finansową. Fakt, że samo złożenie wniosku o udzielenie bonifikaty było dla właściciela wiążące przesądziło, by Trybunał Konstytucyjny uznał w przytaczanym wyżej wyroku z 26 stycznia 2010r., że ustawodawca doprowadził do niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu

terytorialnego. Za niedopuszczalne uznany został obowiązek akceptacji każdego wniosku o udzielenie bonifikaty bez wcześniejszego zbadania choćby kondycji finansowej wnioskodawcy czy celowości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy: dotychczasowy właściciel zobowiązany jest do wydania decyzji administracyjnej o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności podczas, gdy z datą wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami instytucja użytkowania wieczystego oparta jest na zasadach cywilnoprawnych, a nie administracyjnych. Zaskarżony przepis art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce pozbawia gminy autonomicznego ukształtowania stosunku prawnego z kontrahentem, co stanowi rażące naruszenie zasady równości stron.

Ad 6.

Zgodnie z art. 4 ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jeśli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości była dokonywana 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.

Jak wskazano we wniosku, użytkownik wieczysty przez cały czas trwania tego prawa uiszcza opłatę roczną z tytułu wieczystego użytkowania, stanowiącą- w zależności od przeznaczenia gruntu - od 0,3% do 3% wartości gruntu. Ustalenie wartości nieruchomości następuje, zgodnie z art. 154 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie operatu szacunkowego wykonanego przez rzeczoznawcę majątkowego, który wyceny dokonuje między innymi uwzględniając *cel wyceny*.

Skoro zatem sam ustawodawca przewiduje, że określenie wartości nieruchomości może być (w zależności od celu tej wyceny) w różnej wysokości, nie sposób zgodzić się na zaproponowany w zaskarżonym w art. 4 ust 13 ustawy o przekształceniu (...) zapis, by przy przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zastosowanie znalazła wycena dokonana nawet kilka lat temu, i to w innym celu.

Praktyka pokazuje, że wartość nieruchomości ustalana w celu dokonania aktualizacji opłat rocznych odbiega, i to znacząco, od wartości tej samej nieruchomości ustalonej dla innych celów.

Nie można jednocześnie tracić z pola widzenia faktu, że ustawodawca ograniczył okres (raz na trzy lata), w którym właściciel ma prawo ustalić nową, aktualną wartość nieruchomości.

Jest oczywiste, że proces aktualizacji, ze względu na swą masowość, postępuje stopniowo. Z tego powodu użytkownicy wieczystości uiszczają opłaty ustalone w różnych latach, także w odległej przeszłości, co oczywiście wpływa zasadniczo na ich wysokość. Konsekwencją tego jest nie tylko znaczne, nieusprawiedliwione, zróżnicowanie należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, ale także - istotne obniżenie wpływów, na które

mogłyby liczyć gminy, gdyby we wszystkich wypadkach podstawą ustalenia tej należności była opłata zaktualizowana na 1997 r. Dodatkowo trzeba podkreślić, że jeśli należność za przekształcenie jest uiszczana jednorazowo, odpada możliwość aktualizacji nawet za te lata, za które - według przepisów ustawy - opłata jeszcze się należy (5, 10, 15 lat w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego). W ustawie brak jakiegokolwiek mechanizmu, który miałby zrekompensować uszczerbek finansowy spowodowany realizacją jej postanowień.

Konsekwencją powyższego, jest rażąca nieekwiwalentność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności rozumiana jako przymusowe wyzucie gmin z przysługującego im prawa własności bez słusznego odszkodowania, co prowadzi do uszczuplenia majątku gmin, a przede wszystkim ograniczenie jej dochodów na przyszłość. Ogromna większość umów użytkowania wieczystego zawierane są na 99 lat z możliwością ich przedłużenia, zaś wpływy z opłat dokonywanych corocznie z tytułu użytkowania.

Ad. 7

Zaskarżona ustawa prowadzi do pozbawienia Gminy Miasto Szczecin własności nieruchomości, w dalszej konsekwencji powodując zmniejszenie jej dochodów w postaci opłat za użytkowanie wieczyste przy braku możliwości uzyskania za ich przekształcenie ceny rynkowej. Obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów.

Istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gminy jest także jej samodzielność finansowa. Poza sporem pozostaje również teza, że realizacja zadań samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi.

Należy podkreślić, że skutki finansowe wynikające ze zmiany przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 83), dokonanych ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) są długoterminowe i nie spowodowały zmniejszenia (ani też zwiększenia) wpływu środków pieniężnych do budżetu Miasta Szczecin w 2012r.

Tabela 1. Dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w latach 2010-2012 w zł.

	2010	2011	2012
GMINA	2.206.909	2.913.286	2.492.447
SKARB PAŃSTWA	234.907	189.987	164.181

Nie nastąpił również lawinowy wpływ wniosków osób prawnych o *przekształcenie*, między innymi ze względu na oczekiwanie wnioskodawców na rozpatrzenie przedmiotowego wniosku Rady Miasta Szczecin przez Trybunał Konstytucyjny. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż samo postępowanie dotyczy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności, którego konsekwencje mogą być trudne do odwrócenia. W interesie strony, jak i organu administracji jest uzyskanie trwałego rozstrzygnięcia, na podstawie nie budzących wątpliwości przepisów prawa materialnego. Wnioski złożyli w pierwszym rzędzie użytkownicy wieczystości, którzy posiadają działki niezabudowane w terminie wynikającym z aktu notarialnego ustanowienia użytkowania wieczystego, bądź w terminie dodatkowym. Dla tych podmiotów jest to szansa na utrzymanie prawa do nieruchomości, pomimo nie wywiązania się z umowy.

Od dnia 9 października 2011r. wnioski o przekształcenie złożyli użytkownicy wieczystości tylko 36 nieruchomości komercyjnych Skarbu Państwa i 38 Gminy Miasto Szczecin, ale są to nieruchomości o znacznych, w porównaniu do przekształcanych do roku 2012, powierzchniach, zwłaszcza jeżeli chodzi o grunty Skarbu Państwa.

Tabela 2. Powierzchnia wszystkich rodzajów nieruchomości przekształconych w latach 2010-2012 z prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w m²

	2010	2011	2012
GMINA	100 869	139 607	130 912
SKARB PAŃSTWA	3 791	10 636	7 578

Tabela 3. Powierzchnia nieruchomości komercyjnych, w stosunku do których strony wystąpiły od dnia 9 października 2011r. o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w m²

GMINA	101 773
SKARB PAŃSTWA	398 747

W najbliższych latach nie należy spodziewać się spadku sumy dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, gdyż opłaty za przekształcenie zrównoważą stratę z opłat za użytkowanie wieczyste. Przedstawione w dalszej części wyliczenia dowodzą jednak, że strata w budżecie ujawni się drastycznie po około 12 latach od przekształcenia, gdyż opłata za przekształcenie pokrywa średnio 12 rocznych opłat za użytkowanie wieczyste.

Przedstawienie długoterminowych skutków finansowych w oparciu o konkretne dokumenty jest również trudne, gdyż przyjęto zasadę, że plan finansowy wdrażania Strategii Rozwoju Miasta będzie opracowywany w perspektywie aktualnego Wieloletniego Programu Rozwoju Szczecina, tj. na okresy pięcioletnie, dla których znane są zarówno prognozy wydatków miejskich, jak i założenia makroekonomiczne rozwoju Polski przedstawiane w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Sporządzanie planu finansowego realizacji Strategii na okres wykraczający poza aktualny WPRS w dużej mierze byłoby oparte na wartościach szacunkowych, z uwagi na odległy horyzont czasowy, jak i utrudnione prognozowanie wskaźników makroekonomicznych.

Planowanie zadań po roku 2015 obarczone jest zdecydowanie większą niepewnością. Na ten fakt wpływa między innymi utrudnione prognozowanie zjawisk społeczno-gospodarczych dla

Polski. Jednocześnie nie ma obecnie jeszcze wystarczających informacji na temat tego jakimi środkami pomocowymi UE będzie dysponować Polska w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020. Mimo faktu, iż przygotowania do podziału środków pomiędzy poszczególne regiony i państwa UE rozpoczęły się w 2011 roku, należy się spodziewać, że konkretne założenia przyszłej perspektywy finansowej w ramach polityki spójności UE będą znane najwcześniej w 2013 roku. Podział środków unijnych w Polsce będzie przygotowany na podstawie założeń przedstawionych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Cenne informacje z punktu widzenia skali pożądanego zaangażowania finansowego Polski w realizację przedsięwzięć w poszczególnych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego w najbliższych ośmiu latach zawarte są również w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*.

Można jednak przewidzieć, że uszczuplenie dochodów bieżących z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie spowoduje, iż w latach 2019 - 2020 Miasto Szczecin przekroczy limit ustawowego wskaźnika obsługi istniejącego zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.), nastąpi spadek zdolności kredytowej Miasta oraz w efekcie ograniczenie wydatków inwestycyjnych.

W symulacjach skutków obniżenia wpływów z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie przyjęto następujące założenia:

Wariant I

- opłata za przekształcenie w wysokości 80% kwoty 231 695 635,67 zł wpłynie w latach 2014 - 2016 w równych kwotach (61 785 503 zł rocznie),
- wpływy z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie będą zmniejszać się proporcjonalnie do procesu przekształceń:
 - 2014 rok - zmniejszenie o kwotę 6 055 220 zł,
 - 2015 rok - zmniejszenie o kwotę 11 390 400 zł,
 - 2016 rok - zmniejszenie o kwotę 16 005 600 zł,
 - 2017 rok i lata następne - zmniejszenie o kwotę 16 584 000 zł/rocznie.

Wariant II

- opłata za przekształcenie zostanie rozłożona na 20 rat i w wysokości 80% kwoty 231 695 635,67 zł wpłynie latach 2014 – 2033 w równych kwotach (9 267 825 zł rocznie),
- wpływy z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie jak w Wariacie I.

Oba warianty zostały porównane z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Szczecin, obowiązującą od 01 stycznia 2013 roku, i wskazały na podobne skutki ekonomiczne:

1. Począwszy od roku 2015, w wyniku zmniejszenia wpływów bieżących, ulegnie pogorszeniu limit wyznaczający górną granicę wskaźnika obsługi zadłużenia. W latach 2019 - 2020 Miasto przekroczy ten limit, naruszając zapis art. 243 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (*Ustawa*). Przekroczenie wskaźnika obsługi zadłużenia będzie wynikało z obsługi faktycznie zaciągniętych na dzień 31 grudnia 2012 roku zobowiązań. Zgodnie z art. 230 ust. 4 i 5 *Ustawy Regionalna Izba Obrachunkowa*, która ma obowiązek przedstawić opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu

terytorialnego, wystawi opinię negatywną w sprawie prognozy długu Miasta i budżetów lat następnych.

2. Miasto nie będzie mogło w tej sytuacji zaciągać nowych zobowiązań kredytowych. Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Szczecin, w 2015 roku planuje się uruchomić kredyt bankowy w wysokości 73 mln zł, przeznaczony na finansowanie projektu *Budowa Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju – etap I*. Inwestycja ma charakter priorytetowy dla rozwoju transportu publicznego i samego Miasta. Sposób finansowania inwestycji uzyskał pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (Uchwała Nr IV/11/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w szczecinie z dnia 8 stycznia 2013 roku w sprawie wydania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Szczecin).
3. Spadek poziomu dochodów spowoduje ograniczenie programu inwestycyjnego Miasta. Szacuje się, że od roku 2017 średnioroczny spadek poziomu wydatków inwestycyjnych, wynikający z ograniczenia wartościowego źródeł finansowania (nadwyżka operacyjna oraz kredyty bankowe) wyniesie między 16 mln zł (Wariant I) a 7,3 mln zł (Wariant II),

Istotnym jest podkreślenie, że skutki finansowe dla Miasta należy oceniać w całym horyzoncie czasowym utraty wpływów z tytułu opłat za użytkowanie.

Dochody z tytułu użytkowania wieczystego

Użytkownik wieczysty przez cały czas trwania tego prawa uiszcza roczną opłatę (art. 238 kc, art. 71 ust. 1 u.g.n). Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 ww. ustawy.

Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana i w przypadku nieruchomości komercyjnych wynosi 3%.

Przepis art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadza możliwość aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Opłaty takie mogą być aktualizowane w przypadku, gdy wartość nieruchomości ulegnie zmianie. Wartości nieruchomości ustalane są przez rzeczoznawcę majątkowego.

Rzeczoznawca majątkowy, zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dokonuje wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Wartość nieruchomości ustalana w celu aktualizacji opłat rocznych odbiega od wartości wynikających z operatów szacunkowych sporządzanych w celu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, gdyż inny jest cel wyceny.

Jeśli wartość nieruchomości zmienia się szybko, aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste może nie nadążać za tymi zmianami, gdyż aktualizacja taka może być obecnie przeprowadzana nie częściej niż raz na 3 lata (art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Może to spowodować dodatkową stratę finansową dla gminy. Wartość

utraconych w poszczególnych latach opłat z tytułu użytkowania wieczystego trudno jednak przeliczyć na złotówki nie tylko ze względu na brak pewności co do czasu ich wnoszenia, ale przede wszystkim ze względu na ciągły proces ich aktualizacji. Trudno dziś przewidzieć poziom opłat np. w 2030 roku.

Normalnie umowy użytkowania wieczystego zawierane są na 99 lat, z możliwością ich przedłużenia. Z każdej zawartej umowy wypływa roszczenie cywilnoprawne aktualizujące się z nadejściem terminu opłaty. Umowa jest zatem źródłem roszczenia, z kolei świadczenie pieniężne płacone w celu zadośćuczynienia temu roszczeniu jest pożytkiem cywilnym z rzeczy a zarazem, z punktu widzenia budżetu, dochodem własnym gminy. Wynika stąd, że na podstawie zawartych umów użytkowania wieczystego gminy jeszcze przez długie lata mogły liczyć na osiągnięcie dochodów, których obecnie są pozbawiane.

W poniższej tabeli przedstawione zostały wpływy z tytułu użytkowania wieczystego w poszczególnych latach. Dalsze przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych będących w użytkowaniu wieczystym osób prawnych spowoduje utratę tej części dochodów.

Tabela 4. Dochody z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste w latach 2010-2012 (w zł).

		2010	2011	2012	2013
GMINA	osoby prawne	18 085 353,27	19 028 700,61	19 842 831,26	20 280 567,79
	osoby fizyczne	9 970 371,70	10 015 673,85	10 750 876,90	11 014 194,87
	w tym osoby prawne ze stawką 3%	14 313 356,04	15 272 512,59	16 202 243,52	16 674 586,22
SKARB PAŃSTWA	osoby prawne	31 086 526,94	31 621 510,17	33 717 526,59	32 743 799,61
	osoby fizyczne	1 442 075,69	1 957 157,94	2 177 651,09	2 732 751,18
	w tym osoby prawne ze stawką 3%	29 329 336,68	29 981 501,38	32 231 499,86	31 238 242,91
	25% stanowiące dochód Gminy Miasto Szczecin	7 332 334,17	7 495 375,35	8 057 874,97	7 809 560,73

Opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Jak wynika z przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012r., poz. 83) osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia. W świetle przepisu art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Do ustalenia tej opłaty za przekształcenie stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz.U. z 2010r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) z których wynika, że cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości oraz, że na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu

zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Do wyliczenia opłaty za przekształcenie niezbędna jest również wartość prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z § 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z dnia 22 września 2004 r.) przy określaniu wartości nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego wartość tę określa się jako iloczyn wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności i współczynnika korygującego, obliczonego według wzoru:

$$Wk = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right)^t + 0,25 \times \frac{T-t}{T}$$

gdzie:

- Wk - współczynnik korygujący;
- Sr - stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3 %;
- t - liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego;
- T - liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste;
- R - przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza jednak niż 0,09 i nie większa niż 0,12.

Poniższe wyliczenia stanowią symulację wpływów i straty przy założeniu, że w jednym roku przekształcone zostanie prawo użytkowania wieczystego w prawo własności wszystkich nieruchomości komercyjnych. Zawarta w tabeli wartość prawa własności nieruchomości komercyjnych to suma wartości rynkowych określonych w celu aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i wartości uzyskanych w przetargu (dane z tabeli 4 dla roku 2012). Stopę kapitalizacji przyjęto z opinii dotyczącej określenia przeciętnej stopy kapitalizacji z podziałem na rejony miasta opracowanej przez Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w Szczecinie na zlecenie Gminy Miasto Szczecin w lutym 2012r., z którego wynika, że dla nieruchomości komercyjnych we wszystkich rejonach Szczecina wynosi ona 12%

Tabela 5. Wyliczenie przewidywanych wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych Gminy Miasto Szczecin (stawka 3%) będących w użytkowaniu wieczystym osób prawnych

16 202 243,52 zł	suma opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego
540 074 784,00 zł	wartość prawa własności nieruchomości komercyjnych
5.12.1990	- <u>data powstania użytkowania wieczystego - średnia</u>
12,00%	- <u>stopa kapitalizacji</u>
3%	- <u>stawka opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste</u>
99	- <u>liczba lat na jaką oddano nieruchomość w użytkowania wieczyste</u>
540 074 784,00 zł	- <u>rynkowa wartość prawa własności nieruchomości</u>
0,574074	- <u>współczynnik korygujący</u>
345 047 778,67 zł	- <u>rynkowa wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości</u>

195 027 005,33 zł	opłata za przekształcenie
12	liczba opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, zrównoważonych opłatą za przekształcenie
64	liczba lat, nie pokrytych wpływami za przekształcenie, bez opłat za użytkowanie wieczyste
1 036 943 585,28 zł	strata - suma opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pokrytych opłatami za przekształcenie

Tabela 6. Wyliczenie przewidywanych wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych Skarbu Państwa (stawka 3%) będących w użytkowaniu wieczystym osób prawnych

31 975 086,02 zł	suma opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego
1 065 836 200,67 zł	wartość prawa własności nieruchomości komercyjnych
5.12.1990	- <u>data powstania użytkowania wieczystego</u>
12,00%	- <u>stopa kapitalizacji</u>
3%	- <u>stawka opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste</u>
99	- <u>liczba lat na jaką oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste</u>
1 065 836 200,67 zł	- <u>rynkowa wartość prawa własności nieruchomości</u>
0,638889	- <u>współczynnik korygujący</u>
680 950 905,98 zł	- <u>rynkowa wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości</u>
384 885 294,69 zł	opłata za przekształcenie bez bonifikaty
96 221 323,67 zł	25% wpływów należnych Gminie Miasto Szczecin
12	liczba opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, zrównoważonych opłatą za przekształcenie
64	liczba lat, nie pokrytych wpływami za przekształcenie, bez opłat za użytkowanie wieczyste
2 046 405 505,28 zł	strata - suma opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pokrytych opłatami za przekształcenie
511 601 376,32 zł	w tym 25% wpływów należnych Gminie Miasto Szczecin

Z powyższego wynika, że strata finansowa może wynieść ok. 1,5 mld złotych i ujawni się drastycznie po około 12 latach od przekształcenia prawa, gdyż opłata za przekształcenie pokrywa średnio 12 rocznych opłat za użytkowanie wieczyste. Pozostałe ok. 64 lata, w których należałoby się spodziewać wpływów za użytkowanie wieczyste, nie znajdują pokrycia w budżecie. W powyższej symulacji nie uwzględniono udzielenia 50% bonifikaty zabytkowej wynikającej z art. 4 ust. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012r., poz. 83) oraz 50% bonifikaty wynikającej z art. 4 ust. 9 ustawy. Nie uwzględniono również wzrostu wartości nieruchomości w latach przyszłych, które wpływają na zwiększenie dochodów z tytułu opłat za użytkowanie

wieczyste. Wyliczenie opiera się ponadto na wartości stanowiącej sumę wartości z aktualizacji opłat rocznych i wartości uzyskanych w przetargu. Opłata za przekształcenie nie będzie ustalana w oparciu o wartość ustaloną w przetargu, a w oparciu o wartość rynkową, która jest wielokrotnie niższa.

Ostateczny ubytek w finansach miasta trudny jest do wyliczenia, może jednak wynosić kilka miliardów złotych.

Poniżej przedstawione zostały przykładowe wyliczenia opłat za przekształcenie dla nieruchomości komercyjnych, dla których złożone zostały wnioski o przekształcenie (w oparciu o dane rzeczywiste).

Tabela 7. Wyliczenie przykładowych opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych Skarbu Państwa

	Oznaczenie nieruchomości (ulica, działka, obręb, powierzchnia, KW)	Opłata roczna za użytkowanie wieczyste	Wartość rynkowa	Wartość prawa użytkowania wieczystego	Opłata za przekształcenie	Krotność opłaty rocznej za u. w.
1.	ul. Wyspa Zielona Dz. 13, Obr. 1096, P = 64 518m ² KW SZ1S/00086646/8	88 688,53 zł	2 929 762,00 zł	1 681 683,00 zł	1 248 079,00 zł	14
2.	ul. Szczawiowa Dz. 3/48; Obr. 1063 P= 4 072m ² KW SZ1S/00119087/2	12 850,02 zł	428 334,00 zł	273 657,83 zł	154 676,17 zł	12
3.	ul. Struga 32 Dz. 16; Obr. 4052 P=1 523m ² KW SZ1S/00081548/6	19 891,14 zł	663 038,00 zł	423 607,61 zł	239 430,39 zł	12
4.	ul. Cukrowa 101 Dz. 8/40; Obr. 2126 P=2 240m ² KW SZ1S/00117385/7	12 000,00 zł	400 000,00 zł	255 555,56 zł	144 444,44 zł	12
5.	ul. Pomorska 126 Dz. 2/1; Obr. 4062 P=5 258m ² KW SZ1S/00143021/9	19 349,97 zł	644 999,00 zł	412 082,69 zł	232 916,31 zł	12
6.	ul. Obotrycka 6 Dz. 4/1; Obr. 3097 P=3 314m ² KW SZ1S/00081937/0	21 780,00 zł	726 000,00 zł	463 833,33 zł	262 166,67 zł	12
7.	ul. Twardowskiego 3 Dz. 9; Obr. 2090 P=22 271m ² KW SZ1S/00062714/2	206 358,63 zł	6 878 621,00 zł	4 394 674,53 zł	2 483 946,47 zł	12
8.	ul. Twardowskiego 9 Dz. 2; Obr. 2090 P=18 108m ² KW SZ1S/00080095/8	167 785,11 zł	5 592 837,00 zł	3 601 448,07 zł	1 991 388,93 zł	12
9.	ul. Nehringa 77 Dz. 4/14; Obr. 3054 P=24 373m ² KW SZ1S/00152117/5	49 289,52 zł	1 642 984,00 zł	1 049 684,22 zł	593 299,78 zł	12
10.	ul. Narzędziowa 41 Dz. 8/6; Obr. 4060 P=10 087m ² KW SZ1S/00148990/7	20 311,17 zł	677 039,00 zł	432 552,69 zł	244 486,31 zł	12

Tabela 8. Wyliczenie przykładowych opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych Gminy Miasta Szczecin

	Oznaczenie nieruchomości (ulica, działka, obręb, powierzchnia, KW)	Opłata roczna za wieczyste użytkowanie	Wartość rynkowa prawa własności	Wartość prawa użytkowania wieczystego	Opłata za przekształcenie	Krotność opłaty rocznej za u.w.
1.	ul. Świerczewska 5 Dz. 180, Obr.2101, P = 29 308 m ² KW SZ1S/00096917/2	93 178,95 zł	3 105 965,00 zł	2 064 226,05 zł	1 041 738,95 zł	11
2.	ul. Kłodna, Warzywna, Rybaki Dz. 30/2; Obr. 1037 P = 1 272 m ² KW SZ1S/00124486/7	14 823,90 zł	494 130,00 zł	314 106,05 zł	180 023,95 zł	12
3.	ul. Panieńska, Kłodna, Rybaki, Warzywna Dz.30/1; Obr.1037 P = 1 732 m ² KW SZ1S/00124487/4	20 184,90 zł	672 830,00 zł	427 701,16 zł	245 128,84 zł	12
4.	ul. Skłodowskiej-Curie 7 Dz. 35/5; Obr.2070 P = 636 m ² KW SZ1S/00021336/9	5 794,89 zł	193 163,00 zł	99 996,00 zł	93 167,00 zł	16
5.	ul. Rybaki, Warzywna, Mała Odrzańska Dz. 30/7; Obr. 1037 P = 4 019 m ² KW SZ1S/00173039/7	46 837,80 zł	1 561 260,00 zł	1 060 552,88 zł	500 707,12 zł	11
6.	ul. Podgórna 46 Dz. 101/2; Obr. 1038 P = 450 m ² KW SZ1S/00095941/2	10 056,00 zł	434 759,00 zł	260 562,63 zł	174 196,37 zł	17
7.	ul. Jana z Kolna 14,15 Dz. 24/4; Obr. 1028 P = 1 051 m ² KW SZ1S/00107436/7	20 086,23 zł	669 541,00 zł	451 432,95 zł	218 108,05 zł	11
8.	ul. Panieńska, Rybaki, Środowa Dz. 30/3; Obr. 1037 P = 2 118 m ² KW SZ1S/00123863/7	24 683,40 zł	822 780,00 zł	523 020,62 zł	299 759,38 zł	12
9.	ul. Gryfińska 105a Dz. 33/2; Obr. 4048 P = 2 094 m ² KW SZ1S/00139299/7	13 454,40 zł	448 480,00 zł	268 408,48 zł	180 071,52 zł	13
10.	ul. Środowa, Rybaki Dz. 30/4; Obr. 1037 P = 1 343 m ² KW SZ1S/00123864/4	15 651,60 zł	521 720,00 zł	331 644,33 zł	190 075,67 zł	12
11.	ul. Niepodległości 23 Dz. 27; Obr. 1036 P = 565 m ² KW SZ1S/00089667/2	15 016,35 zł	500 545,00 zł	287 313 zł	213 232,00 zł	14

Poniżej przedstawiona jest symulacja opłaty dla nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, której cena jest wielokrotnie wyższa od wartości rynkowej. Dotyczy to głównie bardzo atrakcyjnych terenów inwestycyjnych pod centrami handlowymi i sklepami wielkopowierzchniowymi, gdzie zarówno firmy, jak i osoby fizyczne świadomie wylicytowały bardzo wysoką cenę. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o *przekształceniu* opłata ustalana jest na podstawie wartości rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego,

a nie na podstawie wartości wylicytowanej w przetargu, nie będzie więc stanowiła słusznego ekwiwalentu za utratę prawa własności.

Przyjęto, na podstawie analizy rynku, że wartość 1 m² gruntu dla tej nieruchomości podobnej wynosi obecnie ok. 3 tys. zł.

Tabela 9. Wyliczenie opłaty za przekształcenie w oparciu o wartość nieruchomości ustaloną w przetargu na przykładzie Centrum Handlowego Galaxy

3 690 000,00 zł	wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego
123 000 000,00 zł	wartość prawa własności nieruchomości ustalona w przetargu
6.10.1999	- <u>data powstania użytkowania wieczystego</u>
12,00%	- <u>stopa kapitalizacji</u>
3%	- <u>stawka opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste</u>
99	- <u>liczba lat na jaką oddano nieruchomość w użytk. wieczyste</u>
123 000 000,00 zł	- <u>rynkowa wartość prawa własności nieruchomości</u>
0,684343	- <u>współczynnik korygujący</u>
84 174 242,42 zł	- <u>rynkowa wartość prawa użytk. wieczystego nieruchomości</u>
38 825 757,58 zł	- opłata za przekształcenie
11	liczba opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, zrównoważonych opłatą za przekształcenie
74	liczba lat, nie pokrytych wpływami za przekształcenie, bez opłat za użytkowanie wieczyste
273 060 000,00 zł	strata - suma opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pokrytych opłatami za przekształcenie

Tabela 10. Wyliczenie opłaty za przekształcenie w oparciu o wartość rynkową nieruchomości na przykładzie Centrum Handlowego Galaxy

3 690 000,00 zł	wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego
52 938 600,00 zł	wartość prawa własności nieruchomości wg. ceny rynkowej
6.10.1999	- <u>data powstania użytkowania wieczystego</u>
12,00%	- <u>stopa kapitalizacji</u>
3%	- <u>stawka opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste</u>
99	- <u>liczba lat na jaką oddano nieruchomość w użytk. wieczyste</u>
52 938 600,00 zł	- <u>rynkowa wartość prawa własności nieruchomości</u>
0,684343	- <u>współczynnik korygujący</u>
36 228 183,33 zł	- <u>rynkowa wartość prawa użytk. wieczystego nieruchomości</u>
16 710 416,67 zł	- opłata za przekształcenie
38 825 757,58 zł	opłata za przekształcenie ustalona na podstawie wartości z przetargu (tabela nr 4).
22 115 340,91 zł	strata - różnica pomiędzy ww. opłatami

5
80
295 200 000,00 zł
317 315 340,91 zł

liczba opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, zrównoważonych opłatą za przekształcenie
 liczba lat, nie pokrytych wpływami za przekształcenie, bez opłat za użytkowanie wieczyste
 suma opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pokrytych opłatami za przekształcenie
strata - suma różnicy opłat za przekształcenie i sumy opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie pokrytych opłatami za przekształcenie

Z powyższego wynika, że w przypadku tylko tej jednej nieruchomości strata wyniesie ponad 300 mln złotych.

Również obowiązek ustalania opłaty za przekształcenie na podstawie wartości określonej do aktualizacji opłat rocznych (art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu ...), czyli do innego celu, przy ograniczeniu okresu, w którym można dokonać ustalenia nowej wartości nieruchomości (raz na trzy lata), w efekcie prowadzi do utraty prawa własności bez słusznego odszkodowania dla gmin, uszczuplenia jej majątku, oraz znacznego ograniczenia dochodów.

Tabela 11. Wyliczenie opłat za przekształcenie w oparciu o wartość z aktualizacji opłat rocznych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005r. i w oparciu o wartość rynkową nieruchomości ustaloną przy sprzedaży na podstawie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

	Oznaczenie nieruchomości (ulica, działka, obręb, powierzchnia, KW)	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności			Sprzedaż na podstawie art. 32 u.o.g.n			STRATA
		Wartość rynkowa z aktualizacji i z 2011r.	Wartość prawa u. w.	Opłata za przekształcenie	Wartość prawa własności	Wartość prawa u. w.	Opłata za wykup gruntu	
1.	ul. M. Skłodowskiej-Curie 7 Dz. 35/5, Obr.2070, P=0, 0636 ha KW SZ1S/00021336/9	193 163,00	99 996,00	93 167,00	490 102,00	234 269,00	255 833,00	162 666,0
...	ul. Dzierżonia 51 Dz. 24/1; Obr. 3077 P= 0, 0709 ha KW SZ1S/00074241/2	172 727,00	114 715,15	58 011,85	378 060,00	226 458,00	151 602,00	93 590,11
3.	ul. Mickiewicza 132 Dz.11; Obr.2077 P=0, 0958 ha KW SZ1S/00114383/2	288 672,00	199 008,73	89 663,27	1 033 500,00	640 770,00	392 730,00	303 066,7
4.	ul. Przestrzenna 8 Dz. 7; Obr. 4404 P=0, 1792 ha KW SZ1S/00091181/8	359 611,00	233 383,91	126 227,09	873 851,00	512 951,00	360 900,00	234 672,9
5.	ul. Panieńska 10a, 10b Dz. 149; Obr.37 P=0, 1026 ha KW SZ1S/00201703/9	877 800,00	515 005,56	362 794,44	1 290 216,00	762 518,00	527 698,00	164 903,5
6.	ul. Podgórna 46 Dz. 101/2; Obr. 1038 P=0, 450 ha KW SZ1S/00095941/2	335 200,00	224 313,13	110 886,87	434 759,00	262 594,00	172 165,00	61 278,11
7.	ul. A. Citroena 1 Dz. 16/20; Obr. 4046 P=0, 4468 ha KW SZ1S/00113578/9	992 285,00	674 052,18	318 232,82	2 177 323,00	1 334 699,00	842 624,00	524 391,1

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98 „(...) Wniosek pochodzący od uprawnionego podmiotu wszczyna bowiem kontrolę konstytucyjną o charakterze abstrakcyjnym i prowadzi do wydania orzeczenia Trybunału, które skutkuje erga omnes, a zatem wobec wszystkich, nie tylko podmiotu (klasy podmiotów) będącego inicjatorem postępowania. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, inaczej niż postępowanie cywilne, ma doprowadzić nie tylko do oceny interesu prawnego podmiotów inicjujących procedurę, ale służyć ochronie interesu publicznoprawnego. Wprawdzie legitymacja służy podmiotom wskazanym w art. 191 ust. 1 konstytucji, jednak nie występują one do Trybunału o rozstrzygnięcie swej własnej sytuacji prawnej. W ocenie doktryny "legitymacja szczególna uruchamia ocenę danej normy (przepisu) w trybie kontroli abstrakcyjnej, której celem nie jest rozstrzygnięcie konkretnego stosunku spornego, ale doprowadzenie do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjnej" (A. Jasiński, Pojęcie legitymacji szczególnej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, Biuletyn TK 1999, Nr 1, s. 73 i powołana literatura).

Istotę badania konstytucyjności stanowi ocena, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli), zaś podstawową dyrektywą tej oceny jest zasada hierarchiczności źródeł prawa. Tak określone kryterium oceny zgodności z konstytucją nie pozwala na to, by analizując konkretną normę uwzględniać relacje podmiotowe. Zdarza się, że ustawodawca w kilku przepisach tej samej ustawy statuuje normy odnoszące się do różnych adresatów. Wówczas istnieje możliwość, a nawet potrzeba, badania konstytucyjności każdej z norm. Może się okazać, że dyspozycja i sankcja tej samej treści adresowana do określonego podmiotu pozostaje w zgodzie z konstytucją, zaś zastosowana do innego podmiotu jest niekonstytucyjna. Ustawa podlegająca ocenie w niniejszej sprawie reguluje jednak mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w oderwaniu od tego, kto jest właścicielem przedmiotowych nieruchomości. Ustawodawca nie wyodrębnił w niej norm adresowanych do gmin i takich, których adresatem jest Skarb Państwa. Te same przepisy regulują przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych i państwowych. W konsekwencji, w rozpatrywanej sprawie ocena musi obejmować całą ustawę, a nie tylko skutki, jakie wywołuje ona w odniesieniu do gmin.

Za poprawnością tego stanowiska przemawia też fakt, że - według powszechnego mniemania - celem kontroli konstytucyjnej jest wyeliminowanie z porządku prawnego aktu niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Akt normatywny uznany za sprzeczny z ustawą zasadniczą nie może funkcjonować w systemie prawnym; "eliminacja" oznacza, że wykluczone jest pozostawienie go w mocy w odniesieniu do niektórych tylko podmiotów.


Analizując kwestię zakresu kontroli z innego punktu widzenia wypada podkreślić, że jedną z zasad obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada dyspozycyjności statuowana w art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi: "Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi". Przepis ten wyznacza niewątpliwie przedmiotowe granice kontroli konstytucyjnej. Jej ramy, zarówno gdy chodzi o oceniane przepisy, jak i wzorce kontroli, wynikać powinny z treści wniosku złożonego do Trybunału przez uprawniony podmiot. "W tych warunkach trybunał, generalnie związany regułami postępowania określonymi przez ustawodawcę - w tym również granicami

wniosku - "orzekając" nie może samodzielnie kształtować przedmiotu i zakresu zaskarżenia" (Z. Czeszejko-Sochacki, Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r. [w:] Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999, s. 257). Z powyższego nie wynika jednak, by złożenie wniosku przez określonego uprawnionego pociągało za sobą podmiotowe ograniczenie zakresu orzekania; granice orzekania wynikające z zasady dyspozycyjności mają wyłącznie przedmiotowy charakter.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że fakt wystąpienia z wnioskiem wyłącznie przez gminy nie pociąga za sobą ograniczenia kontroli konstytucyjności ustawy do oceny skutków, jakie wywołuje ona w odniesieniu do mienia gminnego. Kontroli podlega wprowadzony przez zaskarżoną ustawę mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w oderwaniu od tego, czyje mienie mu podlega. (...).

Wnioskodawca stoi na stanowisku, że wszystkie tezy tak obszernie przytaczanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98, pozostają aktualne również w okolicznościach faktycznych i prawnych towarzyszących przedmiotowej sprawie.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności, złożenie przedmiotowego wniosku należy uznać za prawnie uzasadnione.

PREZYDENT MIASTA

Piotr Krzystek