

**POSTANOWIENIE**

Warszawa, dnia  2013 r.

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Szczecina o zbadanie zgodności:

art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 9 i 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z

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,

postanawia:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:**

**1) art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z**

**art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**2) art. 4 ust. 9 i 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu  
prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości  
(Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z**

**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.**

## UZASADNIENIE:

W dniu 26 czerwca 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miasta Szczecina o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 9 i 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu) z 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.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2013 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: po pierwsze, wskazanie, w jakim zakresie art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecina; po drugie, powołanie przepisu prawa, wskazującego, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecina; po trzecie, uzasadnienie, w jaki sposób art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu narusza – w stosunku do wnioskodawcy – art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji; po czwarte, powołanie przepisu prawa wskazującego, że art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Szczecina; po piąte, uzasadnienie, w jaki sposób art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu 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, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; po szóste, uzasadnienie, w jaki sposób art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu 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, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; po siódme, wykazanie, że art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 9 i 13 ustawy o przekształceniu spowodowały takie pomniejszenie wpływu środków pieniężnych do budżetu Miasta Szczecina, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej

zadań lub że dokonane na podstawie tych przepisów przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spowodują takie pomniejszenie dochodów gminy w kolejnych latach; po ósme, doręczenie – na dowód powyższego – stosownej dokumentacji.

W piśmie z 28 stycznia 2013 r. odniesiono się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Celem wstępnego rozpoznania jest dokonanie – już w początkowej fazie postępowania – eliminacji spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przepisów wniosek spełnia wymóg, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione

do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jedynie w zakresie, w jakim kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji należy wyklądać ściśle. Kwestionowany we wniosku akt normatywny (jego część) musi więc być bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustaw.

2.1. Powyższy warunek nie jest spełniony w odniesieniu do zaskarżonego art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu. Przepis ten ustanawia obowiązek udzielenia osobom fizycznym, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego przed 5 grudnia 1990 r., oraz ich następcom prawnym, 50% bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Odnosi się jednak wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie znajduje natomiast zastosowania do nieruchomości komunalnych. Wnioskodawca, uzasadniając legitymację do zakwestionowania tego przepisu, stwierdza, że 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.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) 25% środków osiągniętych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste stanowi dochód powiatu. Nie wskazuje jednak art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ani jako samodzielnego, ani związkowego wzorca kontroli. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że samodzielnie zaskarżony art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu nie mieści się w zakresie działania Rady Miasta Szczecina, a więc nie może stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym przez tę Radę.

2.2. Okoliczność ta, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Szczecina w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

3. Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy wnioskodawca posiada legitymację do zainicjowania kontroli zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu ze wszystkimi wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

3.1. W tym kontekście Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, z treści art. 191 ust. 2 Konstytucji wynika, iż podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji nie są uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienia TK z dnia: 17 listopada 2004 r., Tw 41/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 274; 24 maja 2005 r., Tw 38/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 97 oraz 19 kwietnia i 28 listopada 2005 r., Tw 56/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 206 i 207). W zakresie działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mieści się zwłaszcza wnioskowanie o hierarchiczną kontrolę norm, jeżeli stawiane zarzuty wskazują na naruszenie przepisów Konstytucji, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli (zob. postanowienie TK z dnia 9 października 2002 r., Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233). Za niedopuszczalne należy więc uznać postawienie przez Radę Miasta Szczecina zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, który Rada wiąże z odmiennym ukształtowaniem sytuacji osób fizycznych i prawnych uzyskujących prawo własności na podstawie zakwestionowanych przepisów w porównaniu do sytuacji podmiotów nabywających takie prawo na zasadach rynkowych. Rada Miasta nie może bowiem występować w obronie interesów tych podmiotów.

3.2. Podobnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą powoływać się na naruszenie w stosunku do nich art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 8/98, wobec szczególnej ochrony własności

komunalnej, jaką zapewnia art. 165 Konstytucji, w wypadku mienia jednostek samorządu terytorialnego nie ma konieczności odwoływania się do art. 21 lub art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). Ponadto w odniesieniu do art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że podstawową funkcją tego przepisu, podobnie jak innych przepisów rozdziału II Konstytucji gwarantujących wolności i prawa, jest określenie pozycji prawnej człowieka i obywatela wobec organów władzy publicznej i jednocześnie nałożenie na te organy obowiązków związanych z koniecznością zagwarantowania realizacji konstytucyjnych wolności i praw. W konsekwencji organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw, przypisanych podmiotom prywatnym. Dotyczy to także samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własny rachunek. Z tego powodu w Konstytucji odrębnie uregulowano kwestie związane z ochroną prawa własności i innych praw majątkowych w odniesieniu do podmiotów prywatnych (art. 64) oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zdanie drugie). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje więc, że art. 64 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca do kontroli konstytucyjności przepisów w sprawach dotyczących własności jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jednostki te nie korzystają z ochrony własności przewidzianej w rozdziale II Konstytucji, traktującym o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, lecz z ochrony zapewnionej im przez przepisy rozdziału VII Konstytucji (zob. postanowienia TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60 oraz 19 lutego 2008 r., Tw 44/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 87 i tam cytowane orzecznictwo).

3.3. Powyższe okoliczności uzasadniają odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

4. Trybunał zbadał ponadto, czy w pozostałym zakresie nie zachodzi oczywista bezzasadność zarzutów, która na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o TK również przesądza o konieczności odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał przypomina przy tym, że to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek uzasadnienia stawianych we wniosku zarzutów. Uzasadnienie takie polegać musi nie tylko na sformułowaniu osnowy zarzutów i wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem wnioskodawcy – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści konstytucyjnych, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty (zob. np. postanowienie TK z dnia 27 sierpnia 2010 r., Tw 4/10, niepubl.).

4.1. Oczywiście bezzasadny jest zarzut Rady Miasta Szczecina, jakoby zaskarżone przepisy ustawy o przekształceniu naruszały art. 165 ust. 2 Konstytucji. Żaden z zaskarżonych przepisów nie dotyczy kwestii sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, którą gwarantuje art. 165 ust. 2 Konstytucji. Nie odnosi się do możliwości występowania przez jednostki samorządu terytorialnego na drogę sądową, ani do zakresu kognicji sądów w sprawach związanych z samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego. Art. 165 ust. 2 Konstytucji nie stanowi więc adekwatnego wzorca kontroli zakwestionowanych we wniosku Rady Miasta Szczecina przepisów ustawy o przekształceniu.

4.2. Nie znajduje również uzasadnienia zarzut niezgodności art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Kwestionowany przepis stanowi, że jeśli w okresie dwóch lat przed dniem



złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dokonano aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia opłaty z tytułu przekształcenia przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji. Zdaniem Rady Miasta Szczecina takie rozwiązanie prowadzi do utraty przez miasto prawa własności bez słusznego odszkodowania, gdyż wysokość opłaty za przekształcenie jest obliczana na podstawie wartości nieruchomości, która została określona w innym celu i podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata. W przekonaniu Rady taki sposób określenia wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest dla miasta mniej korzystny niż jej określenie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w tym zakresie sformułowane przez wnioskodawcę zarzuty są oczywiście bezzasadne.

4.3. Na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawą zarówno aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, jak i ustalenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest wartość nieruchomości (zob. art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu w związku z art. 67 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ograniczenie w art. 4 ust. 13 sytuacji, w których nie dokonuje się ustalenia wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty za przekształcenie prawa jej użytkowania wieczystego w prawo własności do sytuacji przekształcenia nieruchomości, wobec których aktualizacja opłaty rocznej miała miejsce w ciągu dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku o przekształcenie, ma natomiast zapewnić aktualność przyjmowanych danych. Nie znajduje więc uzasadnienia zarzut, że art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu wprowadza mniej korzystny sposób ustalania opłaty za przekształcenie prawa

użytkowania wieczystego w prawo własności niż przepisy ogólne dotyczące ustalania tej opłaty.

4.4. Jednocześnie Trybunał zauważa, że sformułowane we wniosku zarzuty wskazujące, iż zasady ustalania opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości są dla jednostek samorządu terytorialnego mniej korzystne niż zasady ustalania ceny sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie wiążą się z treścią normatywną art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu, lecz z niezakwestionowanym we wniosku art. 4 ust. 2 tejże ustawy w związku z art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie mogą więc być przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.