



Prezydent Miasta Szczecin  
**Piotr Krzystek**  
pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin  
tel. +4891 42 45 204, fax +4891 42 45 855  
prezydent@miasto.szczecin.pl • www.szczecin.eu

Szczecin, dnia 22 czerwca 2012r.

**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

**Organ, który wydał akt objęty wnioskiem:**

Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej

**Wniosek**

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów  
ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności  
nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83)**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uchwałą nr XVII/464/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110),

wnoszę o stwierdzenie, że następujące przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 83), 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):

- a) art. 1 ust. 1,
- b) art. 1 ust. 3,
- c) art. 4 ust. 9,
- d) art. 4 ust. 13

są niezgodne 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, wyrażającymi zasady ochrony prawa własności, równości wobec prawa, samodzielności finansowej gmin oraz *poszanowania wolności i praw jednostki - w tym przypadku jednostki samorządu gminnego*.

## UZASADNIENIE

### I. Uzasadnienie dopuszczalności wniosku.

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku jest zespół przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2012r., poz. 83), wskazujących na obowiązek przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności również nieruchomości komercyjnych i również tych nieruchomości, które są w użytkowaniu wieczystym osób prawnych. W dniu składania wniosku wszystkie zaskarżone przepisy mają moc obowiązującą.

Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje na przepisy 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. Z uwagi na brzmienie art. 188 pkt 1 Konstytucji, kontrola zgodności powyższych norm mieści się w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o których mowa w art. 188 Konstytucji posiadają m. in. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie wnioskodawcą jest Rada Miasta Szczecin, będąca organem stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, jakim jest gmina miasto Szczecin. Źródłem zaskarżenia jest uchwała nr XVII/464/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012r. w sprawie *wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110)*.

3. Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 tego przepisu Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają prawo występować do Trybunału o zbadanie aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania.

Będące skutkiem zaskarżonej ustawy nieograniczone podmiotowo i przedmiotowo przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gminnych, niewątpliwie dotyczy spraw objętych działaniem Gminy Miasto Szczecin, gdyż wpływa na stan przysługującego jej mienia i godzi w interes majątkowy.

4. Mając na uwadze powyższe, niniejszy wniosek spełnia formalne wymagania stawiane wnioskom organów jednostek samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego.

## II. Treść zaskarżonych przepisów.

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

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

Obecnie, zgodnie z art. 1 ust. 1 „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.”

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

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy „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”. Powyższy przepis różnicuje sytuację użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obowiązku udzielenia bonifikaty i przyznaje obligatoryjnie 50% bonifikaty użytkownikom wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa, co stanowi dodatkowy argument przemawiający za tezą, że zaskarżone przepisy stanowią rażące naruszenie jednej z podstawowych praw zagwarantowanych konstytucyjnie- prawa równości oraz prawa poszanowania wolności.

Ustawa w art. 4 reguluje sposób ustalania odpłatności za przekształcenie. W ust. 13 tego artykułu wskazuje, że „jeżeli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

*nieruchomości była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji.”*

### **III. Uzasadnienie zarzutów**

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odbywa się w postępowaniu administracyjnym. Przy spełnieniu warunków ustawowych jest ono obligatoryjne (por. wyrok NSA z dnia 30 marca 2011r. sygn. akt I SA/Wa 2435/10 LEX nr 852057). O ile są spełnione warunki ustawowe, organ musi wydać pozytywną decyzję w trybie i terminach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz.1071 ze zm.) co, po ostatniej nowelizacji ustawy, stanowi niejako ustawowe ubezwłasnowolnienie gminy w kwestii doboru rodzajów nieruchomości, których prawa własności są pozbawiane, jak i zasad, na jakich się to odbywa.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, wprowadzone w art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu (...) spowodowało, że ustawa rażąco ingeruje w prawo własności gmin, gdyż nie mają one możliwości decydowania o nieruchomościach stanowiących ich własność, oddanych w użytkowanie wieczyste. Żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest bowiem roszczeniem, do wykonania którego gminy mocą zaskarżonych przepisów zostały zobligowane.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 z późn. zm.) „w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego.”.

Art. 239 KC stanowi, że sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika powinien być określony w umowie, a jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać m. in. termin rozpoczęcia i zakończenia robót oraz rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należyтым stanie. Podobne warunki zawiera art. 62 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Niedotrzymanie warunków umowy może skutkować, zgodnie z art. 240 kodeksu cywilnego, jej rozwiązaniem przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń.

W przypadku niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej przepisy pozwalają również na ustalanie dodatkowych opłat rocznych obciążających

użytkownika wieczystego, niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 63 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ponieważ właściciel nie może odmówić przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na których w określonym terminie winna zostać zrealizowana zabudowa, a termin ten jeszcze nie minął. Pozbawiony jest on dodatkowo, co oczywiste, po dokonaniu przekształcenia, możliwości egzekwowania ustaleń wynikających z umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, nawet w przypadku rażącego naruszenia przez użytkownika wieczystego obowiązków wynikających z tej umowy, m.in. ustalenia dodatkowych opłat rocznych (art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami), a przede wszystkim prawa do wypowiedzenia umowy z uwagi na niedotrzymanie przez wieczystego użytkownika jej warunków (art. 240 kodeksu cywilnego).

Poprzez regulację przyjętą w art. 1 ust. 1 i ust. 3 określającą bardzo szeroko katalog nieruchomości podlegających przekształceniu oraz wskazującą na podmioty uprawnione do wystąpienia z roszczeniem, ustawodawca ingeruje w istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi. Od momentu wejścia w życie ustawy (13 października 2005r.), do momentu jej nowelizacji w październiku 2011r. nie nastąpiły żadne nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiające rozszerzenie przez ustawodawcę katalogu podmiotów i nieruchomości. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa takich gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 konstytucji (por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000r. sygn. akt I K 8/98 OTK 2000/3/87, Dz.U.2000/28/352).

Skutkiem wprowadzonego przepisu jest odjęcie Gminom własności w bardzo szerokim zakresie, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 2, art. 64 i art. 165 konstytucji. Własność jest gwarantem samodzielności gmin. Ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin oznacza zawsze nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności.

Jak stanowi art. 4 ust. 2 ustawy, osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia. Opłatę ustala się w decyzji orzekającej o przekształceniu, stosując odpowiednio przepisy art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 67 ust. 3a stanowi, że cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, a jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Zgodnie natomiast z art. 69 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.

Mając powyższe na uwadze, należna opłata za *przekształcenie* ... zawsze stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości, nie wyższą niż jej wartość rynkowa, a wartością prawa użytkowania wieczystego.

Jak wskazano w art. 71 ust. 1 i art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Ustala się je według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 ustawy.

W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, opłaty roczne wnoszone są od ceny uzyskanej w przetargu, często znacząco odbiegającej 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.

Skoro za uzyskanie prawa użytkowania wieczystego bardzo atrakcyjnego gruntu, dany podmiot świadomie wylicytował wysoką cenę (często przekraczającą wartość rynkową), to oznacza, że grunt ten ma dla niego taką właśnie wysoką wartość.

Trybunał stoi na stanowisku, iż art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu (wyrok w sprawie K 8/98). Umożliwienie osobom prawnym i fizycznym przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych na podstawie wartości rynkowej, a nie na podstawie wartości wylicytowanej w przetargu, nie będzie stanowiła słusznego ekwiwalentu za utratę prawa własności. Przyjęte rozwiązanie musi budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony praw podmiotu dotkniętego wyłączeniem i należy je ocenić jako naruszające konstytucyjną zasadę dopuszczalności wyłączenia za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Przepisem ograniczającym w istotny sposób wysokość uzyskiwanych dochodów z nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego i naruszającym zasady samodzielności gminy i samodzielności finansowej gminy wyrażone w art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji jest również art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu. Stanowi on, że jeżeli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji.

Użytkownik wieczysty przez cały czas trwania jego prawa uiszcza roczną opłatę (art. 238 kc, art. 71 ust. 1 u.g.n). Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewidywała do czasu wprowadzenia nowelizacji z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110) możliwość aktualizacji opłat w miarę wzrostu wartości nieruchomości, nie częściej niż raz w roku, a obecnie raz na trzy lata (art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, 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.

Obowiązek ustalania opłaty za przekształcenie na podstawie wartości określonej do aktualizacji opłat rocznych, 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 ograniczenia dochodów. Narusza to 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.

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 osiąganie dochodów, których obecnie są pozbawiane.

Będące skutkiem zaskarżonej ustawy zmuszenie gmin do wyzbycia się znacznej części nieruchomości, w sposób niewątpliwy prowadzi do uszczuplenia ich własności, w dalszej konsekwencji powodując zmniejszenie dochodów w postaci opłat za użytkowanie wieczyste oraz na możliwości uzyskania za ich przekształcenie ceny rynkowej. Nieekwiwalentność przekształcenia, narzucona gminom przez ustawę, nie ma podstaw w żadnych wartościach konstytucyjnych.

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

Obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów. Tymczasem art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że jednostkom samorządu publicznego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań,

a dochodami tymi mogą być m.in. dochody własne (w tym dochody z nieruchomości komunalnych).

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, s. 493). Poza sporem pozostaje również teza, że realizacja zadań samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Ogólnie można zatem powiedzieć, że chodzi o stworzenie ustrojowych warunków prawidłowego funkcjonowania mechanizmu finansów publicznych i wykonywania podstawowych usług publicznych o charakterze zbiorowym (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 207).

Art. 167 ust. 2 Konstytucji wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazuje dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z przepisu tego nie wynika, co oczywiste, gwarancja osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów z ich własnego majątku, gdyż dochód ten jest bardzo zróżnicowany i w jakiejś mierze zależy od sposobu zarządzania i gospodarności poszczególnych jednostek. Jednak, jest także 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, s. 100). Skarżący stoi na stanowisku, że tej prostej zależności między stanem majątkowym gmin a ich kondycją finansową nie można pomijać przy ocenie zaskarżonej ustawy.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługuje im prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a ich samodzielność w tym zakresie podlega ochronie sądowej. Stąd też każda ingerencja w ich samodzielność i prawa własności, wymaga wskazania przekonujących argumentów natury konstytucyjnej mogących przemawiać za takim właśnie rozwiązaniem.

Takich argumentów nie znajdujemy w uzasadnieniach do projektów ustaw zawartych w drukach nr 3765, 3859, 4131 i 4352, które rozpatrywane były wspólnie. Jediną przesłanką do rozszerzenia zakresu ustawy o *przekształceniu* (...) wprowadzonej ustawą z dnia 28 lipca 2011r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110), jest „przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształceń” (...), „co powinno skutkować przyspieszeniem i zwiększeniem liczby postępowań, w wyniku których użytkownicy wieczystości uzyskują prawo własności w stosunku do użytkowanych wieloletnio nieruchomości publicznych” - z uzasadnienia projektu ustawy nr druku 4352.

Rozszerzenie możliwości występowania z roszczeniem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zwiększyło liczbę postępowań, co nie oznacza przyspieszenia ich realizacji, a wręcz przeciwnie, ich liczba powoduje dodatkowe opóźnienia



w realizacji wniosków. Wzrosło zainteresowanie firm i osób fizycznych przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych, które widzą szansę na uzyskanie prawa własności na preferencyjnych, w porównaniu z zasadami ogólnymi wynikającymi z ustawy o gospodarce nieruchomościami, warunkach.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. W dotychczas obowiązujących przepisach prawa istnieje już przecież - zawarta w art. 32 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 z późn. zm.) - regulacja umożliwiająca uzyskanie prawa własności nieruchomości. Uzależnione jest to jednak od wyrażenia zgody przez właściciela. W tym przypadku właściciel może zbyć prawo własności na rzecz użytkownika wieczystego, ustalając cenę nieruchomości w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a cena ustalana jest między stronami umowy.

Prezydent Miasta Szczecin zarządzeniem nr 536/2010 z dnia 28 października 2010r. *w sprawie sprzedaży nieruchomości gruntowych stanowiących własność Gminy Miasto Szczecin oddanych w użytkowanie wieczyste, wykorzystywanych na cele komercyjne, dla których stawka opłaty rocznej wynosi 3% wartości nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych*, określił zasady, na jakich ma odbywać się sprzedaż prawa własności nieruchomości komercyjnych. Analogiczne zasady stosuje w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa Wojewoda Zachodniopomorski. W niektórych przypadkach opłata za przekształcenie (ustalona z zastosowaniem art. 4 ust. 13 ustawy), jest trzykrotnie niższa od opłaty za wykup gruntu na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wprowadzenie dodatkowego uprawnienia w ustawie *o przekształceniu ...* w stosunku do osób prawnych nie było potrzebne, zagwarantowanie tym podmiotom silniejszego tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości gruntowej nie jest bowiem wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie przepisów Konstytucji.

Należy również wskazać na niezgodność z Konstytucją międzyczasowego art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110). Powołany przepis narusza przepis art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, podważa bowiem zaufanie jednostek samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa. Dodatkowo powoduje uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nakazuje bowiem w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r., dotyczących aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, stosować przepisy znowelizowane. Oznacza to, że w tych sprawach będzie miał również zastosowanie art. 77 ust. 2a ugn. wprowadzający niekorzystny dla gminy mechanizm wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Stanowi to - zdaniem Skarżącego - rażące naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji, wyznaczającego wprost konstytucyjną sytuację gmin. Przepis ten przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i jednocześnie stanowi, że "przysługują im własność i inne prawa majątkowe". Przepis wyraźnie rozróżnia prawo własności i inne prawa

podmiotowe o charakterze majątkowym i wszystkim tym prawom przyznaje ochronę konstytucyjną.

Art. 4 ust. 9 ustawy o *przekształceniu...* stanowi, że w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r., oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wniosek, 50% bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1. Powyższy przepis znacząco i bez uzasadnienia różnicuje sytuację użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie obowiązku udzielenia bonifikaty, przyznając obligatoryjnie 50% bonifikaty użytkownikom wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa.

Trudno uznać wskazaną w przepisie art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu (...) datę (5 grudnia 1990 r.), jako cechę istotną z punktu widzenia udzielenia bonifikaty. Podkreślenia wymaga, że bonifikaty trzeba będzie udzielić zarówno w stosunku do nieruchomości mieszkaniowych, jak i komercyjnych, oraz osób fizycznych i osób prawnych - następców prawnych osób fizycznych, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed 5 grudnia 1990 r. Oznacza to w konsekwencji udzielenie obligatoryjnej bonifikaty na gruntach Skarbu Państwa szerokiej grupie podmiotów, co faworyzuje te podmioty (zwłaszcza osoby prawne będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości komercyjnych) względem użytkowników wieczystych nieruchomości samorządowych. Bonifikata ta nie stanowi formy polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli ani też szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, które uzasadniałyby jej wprowadzenie.

Narusza to zasadę równości podmiotów wobec prawa zawartą w art. 32 Konstytucji, który stanowi: "Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne". Istota wyrażonej w powyższym przepisie konstytucyjnym zasady została ustalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na gruncie Konstytucji, Trybunał nawiązując do ukształtowanego wcześniej rozumienia zasady równości podkreślił, że istotą tej zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną). "Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących" - stwierdził np. Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297, por. też wyroki: z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy na takie zagrożenie wskazywał Minister Infrastruktury, który zaproponował by zrezygnować także z obligatoryjności udzielania bonifikat w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Jak wynika z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. 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 obszarze którego położone są te nieruchomości. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych na gruntach Skarbu Państwa na rzecz osób prawnym, w stosunku do których można było spodziewać się stałego dochodu w postaci 25% wpływów z tytułu użytkowania wieczystego (przy stawce opłat 3%), jak również udzielenie 50% bonifikaty od opłaty za przekształcenie, powoduje uszczuplenie dochodów gminy. Również w tym przypadku obniżeniu dochodów nie towarzyszy zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów.

Reasumując, zaskarżone przepisy skutkują w istocie wyłączeniem gmin w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny odwołując się do poglądów doktrynalnych, stwierdził już dawno, że "Wyłączenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko (...) jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»" (wyrok w sprawie K 8/98, stwierdzenie powtórzone również w wyroku z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65), a także że "Wyłączenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności sensu stricto, ale i odjęcia innych praw majątkowych" (wyrok o sygn. K 2/02). Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji przesądza, że wyłączenie dopuszczalne jest tylko na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem, stąd też art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów ustawy przekształceniowej.

Nadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie regulacje, których skutkiem będzie ograniczenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego winny przewidywać rekompensatę finansową uzupełniającą utracone dochody.

Mają na uwadze przytoczone wyżej argumenty, należy uznać, że wprowadzone w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zmiany nie są zgodne z Konstytucją i naruszają odpowiednio art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, wyrażające zasady:

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

Skarżący podkreśla, że o sprzeczności z Konstytucją art. 1 ust 1 oraz 3, art. 4 ust 9 i ust 13 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie decyduje sam fakt przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, lecz warunki na jakich się tego dokonuje.

Wątpliwości musi bowiem budzić fakt, iż ustawodawca realizuje powyższy cel w drodze obligatoryjności przekształcenia przez organ prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w sytuacji gdy z takim żądaniem wystąpi użytkownik wieczysty. Zastrzeżenia budzi również fakt, iż rozszerzono zakres przedmiotowy ustawy poprzez zniesienie ograniczenia, co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem żądania o przekształcenie oraz że rozszerzono co do zasady, zakres podmiotowy ustawy bez zobiektywizowanego rozróżnienia sytuacji faktycznej i prawnej przekształcanych osób.

Zaskarżone przepisy po nowelizacji pozbawiają gminę dochodów, które mogłyby uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości przez kolejne lata i to bez należnej rekompensaty. W sposób nieuzasadniony różnicują również sytuację użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, pod względem obligatoryjności bonifikaty w stosunku do określonej w sposób przypadkowy grupy użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa.

Podstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności. W tym zakresie przepis ten stanowi powtórzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady i gwarancji ochrony własności, wyrażonych w art. 21 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999r., sygn. K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawową zasadę ustrojową, która chroni własność niezależnie od jej podmiotu, także własność komunalną i państwową. Własności prywatnej nie można bowiem utożsamiać z własnością przysługującą osobie fizycznej.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że relacja art. 64 (uzupełnionego o gwarancje ochrony prawa własności wobec poziomu ochrony innych praw majątkowych) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się. Nie da się jednak nie zauważyć, że art. 64 Konstytucji należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Gwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności i określające środki ochrony tego prawa (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę „równej dla wszystkich” ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że oznacza on przede wszystkim zakaz kategoryjnego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych, w tym również użytkowania wieczystego (zob. wyroki z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94 oraz 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Ochrona własności *sensu stricto* nie może być słabsza w porównaniu z poziomem ochrony innych praw majątkowych (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wskazywał, że zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinować może zróżnicowanie zakresu ich ochrony (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25), tym bardziej, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony jest uzasadnione relewantnością, proporcjonalnością i powiązaniem z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Takiego uzasadnienia dla odjęcia praw własności

gminom w nowelizacji ustawy skarżący nie odnalazł. Samo ułatwienie nabycia prawa własności nie jest bowiem wystarczającą przyczyną do ograniczenia własności jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza, że - jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. K 8/98, ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo użytkowania wieczystego, oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku, jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności.

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

PREZYDENT MIASTA

*Piotr Krzystek*

Załączniki:

1. Uwierzytelniona kopia uchwały Nr XVII/464/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 1 ust. 1 i ust 3 oraz art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012r., poz. 83) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw ( Dz.U. Nr 187, poz. 1110) wraz z uzasadnieniem.
2. Uwierzytelniona kopia wyciągu z protokołu z Sesji Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. z kopią listy obecności,
3. Uwierzytelniona kopia uchwały nr I/1/10 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miasta Szczecin,
4. Uwierzytelniona kopia uchwały Nr XXX/598/04 Rady Miasta Szczecin z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Gminy Miasto Szczecin wraz z Załącznikami,
5. Uwierzytelniona kopia uchwały Nr XXIV/623/08 Rady Miasta Szczecin z dnia 28 lipca 2008 r. w sprawie zmian do Statutu Miasta wraz z Załącznikami,
6. Uwierzytelniona kopia zaświadczenia Przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej o wyborze Pana Piotra Krzystka na Prezydenta Miasta Szczecin.