



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 29/13
BAS-WPTK-1868/13

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.

| | |
|--------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA | |
| wpl. dnia | 18. 06. 2014 |
| L. dz. | L. zal. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków: Rady Miasta Poznań z 5 marca 2012 r., Rady Miasta Szczecin z 22 czerwca 2012 r. oraz Rady Miasta Ustronie Morskie z 10 lipca 2012 r., rozpatrywanych pod wspólną sygn. akt K 29/13, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 1 ust. 1 i ust. 3 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) **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji,

2) art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, **jest zgodny** z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji,

3) art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, **nie jest niezgodny** z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Niniejsze stanowisko Sejmu dotyczy połączonych wniosków: Rady Miasta Poznań z 5 marca 2012 r., Rady Miasta Szczecin z 22 czerwca 2012 r. oraz Rady Miasta Ustronie Morskie z 10 lipca 2012 r., które Trybunał Konstytucyjny przyjął do rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 29/13.

Postanowieniem z 28 maja 2013 r. (sygn. akt Tw 15/12) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Poznań w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 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; dalej: ustawa o przekształceniu z 2005 r.) z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zażalenie wnioskodawcy na to postanowienie nie zostało uwzględnione (postanowienie TK z 21 listopada 2013 r., sygn. akt Tw 15/12).

Postanowieniem z 6 czerwca 2013 r. (sygn. akt Tw 32/12) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Szczecin w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i ust. 3, art. 165 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 września 2013 r. (sygn. akt Tw 38/12) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniosku Rady Miasta Ustronie Morskie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także odmówił nadania dalszego biegu temu wnioskowi w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny przyjął każdy z tych wniosków do merytorycznego rozpoznania (pod wspólną sygn. akt K 29/13) w zakresie badania

zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

2. Oprócz pierwotnych wniosków, każdy z wnioskodawców przedstawił pismo uzupełniające, będące odpowiedzią na skierowane do nich zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego wzywające do usunięcia braków formalnych wniosków. Rada Miasta Poznań uczyniła to pismem z 23 stycznia 2013 r., Rada Miasta Szczecin – pismem z 28 stycznia 2013 r., a Rada Miasta Ustronie Morskie – pismem z 11 lutego 2013 r. Pisma te zawierają dodatkowe uzasadnienie zarzutów sformułowanych w pierwotnych wnioskach.

3. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. W myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

Zakwestionowane przepisy art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dotyczą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, których właścicielami są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa. W związku z tym powstaje wątpliwość, czy kontrola prowadzona przez Trybunał w niniejszej sprawie nie powinna ograniczyć się do badania konstytucyjności zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy ona mienia jednostek samorządu terytorialnego, czy też kontrolą należy objąć przepisy ustawy *in abstracto*, w oderwaniu od tego, komu (gminom bądź państwu) przysługuje własność nieruchomości podlegających mechanizmowi przekształcenia prawa użytkowania wieczystego.

W wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał 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. „Ustawa podlegająca ocenie

w niniejszej sprawie [tj. ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm. – uwaga własna] 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”. Zdaniem Trybunału, art. 191 ust. 2 Konstytucji nie może być odczytywany jako ograniczający jego kognicję do rozpatrywania kwestii zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu tylko w odniesieniu do wnioskodawcy. 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.

Nieco odmienne – zdaniem Sejmu trafne – stanowisko zajął Trybunał w wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08), w którym badał zgodność niektórych przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r., przewidujących obligatoryjne bonifikaty od opłat za przekształcenie, z art. 2, art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a więc normami, które zostały powołane jako wzorce kontroli również w niniejszej sprawie. Trybunał przyjął, że o ile art. 2 Konstytucji „stanowi «uniwersalną» zasadę ustrojową (w tym sensie, że może odnosić się do wszystkich podmiotów), to pozostałe w sposób wyraźny dotyczą jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie ocena zaskarżonej regulacji z punktu widzenia art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji została przez Trybunał Konstytucyjny dokonana tylko w granicach wyznaczonych przez treść tych wzorców. Nie objęła więc obligatoryjności udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie tych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa”.

W ocenie Sejmu, stanowisko to jest trafne również na gruncie niniejszej sprawy. Oznacza to, że należy przyjąć legitymację wnioskodawców, będących gminami, w zakresie kontroli zakwestionowanych przez nich przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2 Konstytucji także w zakresie obejmującym nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa. Natomiast w odniesieniu do art. 165, art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji legitymacja wnioskodawców ograniczona jest przez treść tych wzorców, a więc może dotyczyć wyłącznie nieruchomości, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie,

tj. w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, art. 165, art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r.

II. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli są przepisy art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r. lub nowelizacja z 2011 r.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności.

Drugi z zaskarżonych przepisów, art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., stanowi, 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 ust. 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2. Stosownie do art. 1 ust. 1a ustawy o przekształceniu z 2005 r., z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić również osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- 1) w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 2) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Artykuł 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stanowi, że z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, w prawo własności nieruchomości, mogą również wystąpić:

- 1) osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego;
- 2) spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

III. Zarzuty wnioskodawców

1. Na wstępie należy zaznaczyć, że przedmiotowe wnioski sporządzone są według tego samego wzoru, a ich treść w znacznej mierze się pokrywa – zarówno jeżeli chodzi o zarzuty niekonstytucyjności, jak i o argumentację służącą ich uzasadnieniu. Poniżej zostaną przedstawione jedynie te zarzuty, które dotyczą zaskarżonych przepisów w zakresie przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny do merytorycznego rozpoznania, tj. w zakresie zbadania zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

2. Zdaniem wszystkich trzech wnioskodawców, zaskarżone przepisy są niezgodne z:

- zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji)

- zasadą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji).

Ponadto, Rada Miasta Szczecin i Rada Miasta Poznań zarzuca zaskarżonym przepisom ustawy o przekształceniu z 2005 r. sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim z zasady tej wynika zasada sprawiedliwości społecznej i zasada zaufania samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa.

W uzasadnieniu tych zarzutów wnioskodawcy wskazują, że ustawodawca realizuje przekształcenie prawa użytkowania wieczystego wprowadzając obligatoryjność tego przekształcenia przez organ gminy w sytuacji, gdy z takim żądaniem wystąpi użytkownik wieczysty. W takim przypadku właściciel nieruchomości, tj. gmina, został zobowiązany przez ustawodawcę w sposób bezwzględny do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W ocenie wnioskodawców, konsekwencją zaskarżonej regulacji jest wyzucie gminy z prawa własności nieruchomości i pozbawienie jej nie tylko swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności, ale ponadto ograniczenie możliwości wpływu na to, komu własność przypadnie. Jak zaznaczają wnioskodawcy, regulacja ta nie bierze także pod uwagę ewentualnych potrzeb całej wspólnoty samorządowej (art. 166 Konstytucji), przedkładając nad to interes pojedynczych osób.

Wnioskodawcy kwestionują rozszerzenie przedmiotowego zakresu ustawy o przekształceniu z 2005 r., jakie nastąpiło w wyniku nadania jej art. 1 ust. 1 nowego brzmienia poprzez ustawę nowelizującą z 2011 r., w rezultacie którego zniesiono ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, mogących być przedmiotem wniosku o przekształcenie. Zdaniem wnioskodawców, nowe uregulowanie odrywając całkowicie przekształcenie prawa własności użytkownika wieczystego w prawo własności od przeznaczenia nieruchomości powoduje, że jednostki samorządu terytorialnego tracą wpływ na sposób zagospodarowania nieruchomości, które określa się w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.) w związku z art. 236 i art. 239 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.). W rezultacie, prawo użytkownika wieczystego, abstrahując od społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, utraciło przez to charakteryzującą je cechę celowości, która jednak nadal jest określona w ww. przepisach dotyczących tego prawa. W ocenie wnioskodawców, stanowi to nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność gminy oraz jej uprawnienia właścicielskie, a także w stosunki własnościowe między użytkownikiem wieczystym a gminą, które winny być oparte na zasadzie swobody kształtowania umów (art. 353¹ k.c.). Ustawa nowelizująca z 2011 r. miała doprowadzić do „niejako ustawowego ubezwłasnowolnienia gmin w zakresie doboru rodzajów nieruchomości, których własności są pozbawione, jak i zasad, na jakich się to odbywa”.

W kontekście art. 2 Konstytucji, Rada Miasta Szczecin i Rada Miasta Poznań wskazują, że art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stoją w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez to, że odbierają jednostkom samorządu terytorialnego, będącym właścicielami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, „prawo do autonomicznego ustalenia zobiektywizowanych kryteriów uwłaszczenia nieruchomości”, tj. określenia jakiego rodzaju nieruchomości i na rzecz jakich podmiotów mają być uwłaszczone, a jakie nieruchomości należy z uwłaszczenia wyłączyć.

Jak wskazują wnioskodawcy, optymalnym, pożądanym przez nich legislacyjnym rozwiązaniem problemu uwłaszczenia użytkowników wieczystych

byłoby pozostawienie przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego swobody odnośnie do możliwości określenia, jakiego rodzaju nieruchomości (czy też nieruchomości o jakiego rodzaju przeznaczeniu) mogłyby podlegać przekształceniu. Rozwiązanie takie pozwoliłoby gminom na racjonalne kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem wnioskodawców, obecne rozwiązanie legislacyjne taką możliwość całkowicie wyklucza, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnego wpływu na przedmiotowy i podmiotowy zakres przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W zaskarżonych przepisach brak jest bowiem jakichkolwiek kryteriów przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, co „jest równoznaczne z akceptacją stanu niesprawiedliwości społecznej”. W wyniku przyjętego rozwiązania ustawowego uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie będzie również przedsiębiorca uzyskujący bardzo wysoki zysk, tylko dlatego, że posiada status użytkownika wieczystego gruntu, na którym prowadzi działalność gospodarczą. Zdaniem wnioskodawców, wprowadzenie tego uprawnienia w stosunku do osób prawnych (a w szczególności podmiotów gospodarczych) nie było potrzebne, ponieważ zagwarantowanie tym podmiotom silniejszego wpływu prawnorzecowego na nieruchomości gruntowe nie stanowi wartości konstytucyjnej, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie przepisów Konstytucji.

W ocenie wnioskodawców, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w tak szerokim zakresie, jaki wynika z zaskarżonych przepisów, pozbawi gminę stałych dochodów, które przez kolejne lata uzyskiwałyby z tytułu opłat pobieranych za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Jak podkreślają wnioskodawcy, istotne jest przy tym, że wynikającemu stąd obniżeniu dochodów gmin nie towarzyszy zmniejszenie ich zadań ani też udzielenie z tego tytułu rekompensaty czy wskazanie innego źródła dochodów, które pokrywałyby ten uszczerbek. Zdaniem wnioskodawców, art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. mógłby być zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, gdyby spełniał warunek proporcjonalności, a więc gdyby ustawodawca wskazał wartości konstytucyjne ważniejsze od prawa jednostek samorządu terytorialnego do własności i od zasady odpowiedniości dochodów do wydatków komunalnych. W celu uzasadnienia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów wnioskodawca wskazuje, że spowodowały one „takie pomniejszenie wpływu środków pieniężnych

do budżetu Miasta Poznania, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań oraz że dokonane na podstawie tych przepisów przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spowodują pomniejszenie dochodów gminy w latach kolejnych" (pismo uzupełniające z 23 stycznia 2013, s. 22). Jak wynika z wyliczeń, dołączonych do wniosku przez Radę Miasta Poznań, dochód uzyskany z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowić będzie równowartość około trzech rocznych wpływów do budżetu samorządowego z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, przy czym przy wyliczeniach tych uwzględniono także udział gminy w opłacie za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Bardziej szczegółowe wyliczenia przedstawił wnioskodawca w piśmie uzupełniającym z 23 stycznia 2013 r. oraz w załączniku nr 21 do tego pisma. Z wyliczeń tych wynika, że w okresie od 2008 r. do 2012 r. roczne dochody miasta Poznania zmniejszyły się o kwotę co najmniej 3 110 000 zł. Ponadto, na przykładzie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności konkretnej nieruchomości wnioskodawca dowodzi, że jednorazowy wpływ dochodu z tytułu opłaty za przekształcenie jest ok. 5,5 razy niższy niż wpływ z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do końca trwania prawa użytkowania wieczystego, przy założeniu braku dalszych aktualizacji tych opłat. Zdaniem wnioskodawcy, wyliczenia te, w powiązaniu z informacją o ograniczeniu zadań inwestycyjnych jednostek podległych samorządowi ze względu na niewystarczające finansowanie, pozwalają na sformułowanie tezy, że dokonanie całkowitego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości pozbawi jednostki samorządu terytorialnego, bez żadnej rekompensaty, stałych wysokich opłat rocznych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, co ograniczy zdolność samorządu do finansowania jego zadań.

Również Rada Miasta Szczecin przedstawiła w odrębnym piśmie, po wezwaniu przez Trybunał Konstytucyjny do usunięcia braków formalnych wniosku, wyliczenia mające na celu wykazanie, że zaskarżone przepisy prowadziły do utraty dochodów gminy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, co stanowiłoby zagrożenie dla jej samodzielności finansowej (odpowiedź Rady Miasta Szczecin z 26 stycznia 2013 r. na zarządzenie sędziego TK z 15 stycznia 2013 r., punkt 7, s. 12-24). W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że jakkolwiek w najbliższych latach nie należy się spodziewać spadku sumy dochodów z tytułu przekształcenia

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, to jednak przedstawione przez niego wyliczenia dowodzą, że strata w budżecie gminy ujawni się drastycznie po około 12 latach od przekształcenia, gdyż opłata za przekształcenie pokrywa średnio 12 rocznych opłat za użytkowanie wieczyste. Jak zaznaczył wnioskodawca, ponieważ umowy użytkowania wieczystego zawierane są z reguły na 99 lat, z możliwością ich przedłużenia, gminy, na ich podstawie „jeszcze przez długie lata mogły liczyć na osiągnięcie dochodów, których obecnie są pozbawiane”. W ocenie wnioskodawcy, ostateczny ubytek w finansach miasta trudny jest do wyliczenia, może jednak wynosić kilka miliardów złotych. Takie uszczuplenie dochodów bieżących z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie spowoduje, że w latach 2019-2020 miasto Szczecin przekroczy limit ustawowego wskaźnika obsługi istniejącego zadłużenia wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 855 ze zm.) oraz doprowadzi do spadku zdolności kredytowej miasta, ograniczając w efekcie jego wydatki inwestycyjne.

Z kolei Rada Miasta Ustronie Morskie ograniczyła się w swoim pierwotnym wniosku do stwierdzenia, iż „gmina Ustronie Morskie jest małą gminą nadmorską, dla której dochód z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste jest istotnym źródłem finansowania ustawowych obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy”. Po wezwaniu przez Trybunał Konstytucyjny do usunięcia braków formalnych wniosku, Rada Miasta Ustronie Morskie dołączyła do pisma uzupełniającego z 11 lutego 2013 r. dokumenty, z których, w jej ocenie, wynikać ma „pogorszenie sytuacji finansowej gminy w przypadku pozostawienia zaskarżonych przepisów w obrocie prawnym”.

Wnioskodawcy nie powołują dodatkowych argumentów mających uzasadnić niekonstytucyjność art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Jak stwierdzono we wnioskach: Rada Miasta Poznań i Rada Miasta Ustronie Morskie, „w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny art. 1 ust. 1 ustawy za niekonstytucyjne winny być uznane wskazane wyżej przepisy”, tj. m.in. art. 1 ust. 3 ustawy (w odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi, zob. wyżej punkt I.1).

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa)

1. Zasada sprawiedliwości społecznej w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny jest z reguły wskazywana jako wzorzec kontroli równocześnie z zasadą równości (szeroko na temat relacji między tymi przepisami por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). W sprawach, w których była ona przywołana samodzielnie, Trybunał stale przypominał, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność

działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

W wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że dyskusyjne jest zagadnienie, w jakim zakresie beneficjentami zasady pewności prawa są podmioty władzy publicznej powołane do stosowania prawa, w tym organy samorządu terytorialnego. „Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność, Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki – jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa – *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarzut naruszenia tych zasad przez normodawcę w stosunku do gmin można postawić tylko w przypadkach drastycznej i nieuzasadnionej dostatecznie interesem publicznym ingerencji w sferę samodzielności gmin”. Zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady

zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać (zob. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04). W późniejszych wyrokach jednoznacznie stwierdzono, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) jest przez Trybunał Konstytucyjny uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07 oraz 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08).

W wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) Trybunał Konstytucyjny podtrzymał ten pogląd, zwracając jednak ponownie uwagę na szczególną pozycję jednostek samorządu terytorialnego, odmienną od statusu podmiotów prywatnych, oraz na specyficzny charakter relacji łączących organy państwowe i organy samorządu terytorialnego. Organy państwowe mogą zasadnie oczekiwać, że jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywać swoje zadania zgodnie z prawem w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. U podstaw relacji między wymienionymi podmiotami leży zasada lojalnej współpracy, zakładająca obustronne zaufanie między nimi. Zasada ochrony zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa funkcjonuje w kontekście tej szerszej zasady (zob. też wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

2. Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji (zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego)

Powołany – jako wzorzec kontroli – art. 165 ust. 1 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i jednocześnie stanowi, że: „Przysługują im własność i inne prawa majątkowe”, przy czym wszystkim tym prawom ustrojodawca przyznaje ochronę konstytucyjną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że art. 165 Konstytucji stanowi podstawę osobowości prawnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego, które mają jednak całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone przez osoby fizyczne

w ramach korzystania z gwarantowanej konstytucyjnie wolności zrzeszania się. Konstytucja odrębnie i odmiennie reguluje status człowieka i status jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą wolności i praw człowieka jest jego godność, określona przez art. 30 Konstytucji jako przyrodzona i niezbywalna. Samorząd terytorialny został powołany dla wykonywania zadań publicznych (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji). Dla realizacji tego właśnie celu został on wyposażony w osobowość prawną i samodzielność podlegającą ochronie sądowej (art. 165 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji). Co więcej, Konstytucja odrębnie reguluje ochronę prawa własności i innych praw majątkowych przysługujących podmiotom prywatnym (art. 64 Konstytucji) i przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Jest to dodatkowy argument potwierdzający odrębność konstytucyjnego statusu samorządu terytorialnego, jako podmiotu publicznoprawnego (postanowienie TK z 12 października 2004 r., sygn. akt Ts 35/04).

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji przyjmował, że: „[N]a zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności” (wyroki TK z: 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04; 26 września 2006 r., sygn. akt K 1/06). Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że własność przysługująca gminom odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

Również w doktrynie zwrócono uwagę, iż art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden

z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. „Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 323). Istotne jest akcentowanie, że gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 44 i 259; podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 842). Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych. Jak stwierdza L. Garlicki: „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem [...], które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (L. Garlicki, jak wyżej). Z powołanego orzecznictwa TK wynika, iż to właśnie art. 165 ust. 1 Konstytucji, a nie art. 64 Konstytucji, powinien być powoływany jako wzorzec konstytucyjny w celu ochrony prawa własności przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego (por. też E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 4, s. 906-911).

3. Artykuł 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (zasada adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego, zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego)

1. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

2. Wynikającemu z art. 167 ust. 1 Konstytucji nakazowi „odpowiedności udziału” jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych Trybunał poświęcił wiele miejsca w uzasadnieniu wyroku z 28 czerwca 2001 r. (sygn. akt U 8/00), gdzie stwierdził m.in., że: „«[O]dpowiedność udziału» jest związana z konstytucyjną regulacją pojęcia zadania własnego (art. 166 ust. 1) oraz zadania

zleconego (art. 166 ust. 2). Zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych nie może być także tłumaczona w oderwaniu od klasyfikacji rodzajowej dochodów samorządu terytorialnego, określonej w art. 167 ust. 2 Konstytucji i mającej charakter gwarancyjny. Wypływa stąd wniosek, iż zasada odpowiedniości udziału w dochodach publicznych do przypadających samorządowi zadań nie może być sprowadzana jedynie do aspektu dostarczenia odpowiedniej kwotowo lub procentowo wielkości dochodów publicznych. Nie lekceważąc bowiem kryterium *stricte* finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – podkreślić należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo-gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi. Z istoty bowiem zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania”.

Podobny pogląd Trybunał wyraził w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01). Jak zaznaczył: „[Z] treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest zaś w szczególności zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy [...]. Dla uznania przy tym, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej

analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione, nie ma możliwości zapewnienia im udziału w dochodach publicznych, który będzie dochodem odpowiednim do ich zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Oznacza to, że sprzeczność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98)”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. akt U 19/97) Trybunał podkreślił, iż: „[Z]asady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie (swego rodzaju legislacyjne *iunctim*) zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin, ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Stanowi to jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin”. Również w wyroku z 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K 12/98) Trybunał zaznaczył, że: „[A]rt. 167 ust. 1 [Konstytucji] wyznacza podstawową koncepcję finansów lokalnych i pełni funkcję gwarancyjną, co wyraża się w stwierdzeniu że «jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań» [...] Treścią art. 167 ust. 1 jest więc, z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego «odpowiedniego» udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały. Dodatkową gwarancję w tym zakresie formułuje art. 167 ust. 4 Konstytucji nakazując paralelność zmian zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz zmian w podziale dochodów publicznych”. Jednocześnie Trybunał stwierdził: „[N]ie ma jednak konstytucyjnych przeszkód, by źródłem owych dysproporcji były nie tylko obiektywne czynniki ekonomiczne, ale też przepisy prawne, skutkujące ograniczeniem dochodów własnych gmin. Raz jeszcze należy przypomnieć, że decyzje polityczne (i wynikające z nich regulacje prawne) określające, co powinno stanowić wpływy budżetowe gmin a co nie, stanowią domenę ustawodawcy. Ustawodawcy przyznano «w tej dziedzinie

szeroką swobodę wyboru między różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa» [...]”.

3. Pogląd o przysługującej ustawodawcy autonomii w zakresie zasad ustalania dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego Trybunał potwierdził w licznych późniejszych judykatach. W wyroku z 21 grudnia 1998 r. (sygn. akt U 20/98) zaznaczył, że: „[U]stawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna. [...] Dopóki zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda” (por. orzeczenia TK: z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97). Z kolei w wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał zaznaczył, iż: „[A]rt. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 Konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom”. W opinii TK, „wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań”.

4. Obszerne uwagi dotyczące zasady adekwatności zawarł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), który dotyczył tzw. janosikowego, czyli mechanizmu poziomego (horyzontalnego) wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego (gmin oraz powiatów).

Jak zaznaczył tam Trybunał, „[W] polskim systemie prawnym przyjęta została zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podmiocie, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań [...]. Trybunał wspomniał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych” (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa i dorobku doktryny Trybunał zaznaczył następnie, że „wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe” (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08).

Zdaniem Trybunału, „[Z] art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia tych zadań i sposób ich realizacji ma charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny. Jedyne wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego. [...] Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania jednostkom samorządu

terytorialnego środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ogólność katalogu zadań, odmiennosc ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do «oczywistych dysproporcji» między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają jednostki samorządu terytorialnego (zob. np. wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 oraz z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04; zob. też M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, „Finanse Komunalne” nr 3/2012, s. 8”).

Jak podkreślił też Trybunał, „[S]am fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00).

Warto również przywołać następujący fragment uzasadnienia wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11): „Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana. Jeżeli bowiem ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy, może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak

i poziom tych dochodów [...]. Nie można zatem utożsamiać każdej eliminacji części źródeł dochodów własnych gminy z naruszeniem art. 167 ust. 1 Konstytucji [...].

Także w doktrynie podkreśla się, że zasada samodzielności nie ma charakteru bezwzględny. Samorząd terytorialny jest bowiem elementem struktur państwa, stanowiąc formę zdecentralizowanej realizacji spraw publicznych, i korzysta z ustawowo określonego zakresu uprawnień do realizowania spraw publicznych. Samodzielność finansowa jest efektem decentralizacji finansów publicznych i także nie oznacza całkowitej niezależności finansowej struktur samorządowych” (zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 11-12).

V. Analiza zgodności

1. Zarys ewolucji ustawodawstwa dotyczącego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie

1. Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przez wnioskodawców przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. zasadne jest zwięzłe przedstawienie, po pierwsze, ewolucji polskiego prawodawstwa dotyczącego instytucji użytkowania wieczystego oraz jego przekształcenia w prawo własności nieruchomości, a po drugie – orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie tej problematyki.

2. Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 ze zm.). Jego kształt ustrojowy został następnie doprecyzowany w kodeksie cywilnym i z niewielkimi modyfikacjami przetrwał do dziś (por. art. 232-243 k.c.).

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Może ono być ustanawiane na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa

oraz (od 27 maja 1990 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) – jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób oraz może swym prawem rozporządzać w granicach określonych zasadami współżycia społecznego, ustawami oraz postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, która określa m.in. okres użytkowania (od 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia) oraz sposób korzystania z gruntu. Staje się on również właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie. Za korzystanie z gruntu użytkownik przez cały czas trwania użytkowania uiszcza opłatę roczną na zasadach przewidzianych w art. 71-81 u.g.n. (szerzej na temat genezy i ewolucji użytkowania wieczystego w Polsce oraz innych państwach europejskich por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, a także P. Sobolewski, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, „Zeszyty Prawnicze”, 2011, nr 1, s. 29).

Użytkowanie wieczyste odgrywało istotną rolę zwłaszcza w okresie, w którym nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, tj. przed 5 grudnia 1990 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.). Od połowy lat 90-tych XX w. zasadność utrzymywania tej instytucji była przedmiotem licznych kontrowersji w doktrynie i praktyce. Z jednej strony użytkowanie wieczyste bywa krytykowane jako relikw socjalizmu, a z drugiej podkreślane jest jego znaczenie dla promowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, uzyskiwania regularnych dochodów przez gminy bez wyzbywania się przez nie własności nieruchomości oraz kontrolowania sposobu zagospodarowania przestrzennego (por. np. R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 20-21; P. Podleś, *Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Warszawa 2007, s. 77-82). W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zaobserwować tendencję do poszerzenia możliwości przekształcania użytkowania wieczystego we własność, co wskazuje na dążenie ustawodawcy do stopniowej likwidacji użytkowania wieczystego. W tym celu wykorzystywane były zasadniczo dwie metody:

– cywilnoprawna, tzn. umowy o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność (por. art. 32 u.g.n. oraz art. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.);

– administracyjnoprawna, tzn. decyzje administracyjne, wydawane na wniosek dotychczasowego użytkownika wieczystego.

Decyzje administracyjne o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność po raz pierwszy pojawiły się w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.; dalej: ustawa o przekształceniu z 1997 r.), która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. i obowiązywała do 12 października 2005 r. Przyznawała ona prawo do uwłaszczenia przede wszystkim osobom, które nabyły prawo użytkowania wieczystego (lub co najmniej zawarły w tej sprawie umowę) do 31 października 1998 r. i złożyły odpowiedni wniosek do 31 grudnia 2000 r. Decyzje w sprawie przekształcenia w odniesieniu do gruntów państwowych podejmowali starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu, a w stosunku do gruntów komunalnych – przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Nowy właściciel nieruchomości obowiązany był do zapłacenia za przekształcenie opłaty, która wynosiła – w zależności od długości trwania użytkowania wieczystego – 5, 10 lub 15 zwaloryzowanych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za 1997 r. Kategoriom osób, enumeratywnie wymienionym w art. 6 ustawy, przysługiwało prawo do bezpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (m.in. osobom, które uzyskały użytkowanie w związku z utratą mienia wskutek II wojny światowej i pozostawiły majątek poza obecnymi granicami Polski czy osobom, które uzyskały użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany w okresie 1 stycznia 1949 r. – 1 sierpnia 1985 r.).

W wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał Konstytucyjny uznał liczne przepisy tej ustawy (w tym także określające finansowe warunki przekształcenia) za niezgodne z Konstytucją (zob. niżej).

Drugim aktem prawnym, który miał uregulować powyższą problematykę, była ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.; dalej: ustawa o nabywaniu z 2001 r.), która obowiązywała od 24 października 2001 r. do

12 października 2005 r., a więc częściowo równoległe z ustawą o przekształceniu z 1997 r. Pierwotny kształt tej ustawy był dosyć ograniczony: przyznawała ona prawo do przekształcenia osobom fizycznym (lub ich następcom prawnym), które w okresie 26 maja 1990 r. – 24 października 2001 r. (dzień wejścia ustawy w życie) były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne na obszarze tzw. ziem odzyskanych lub Wolnego Miasta Gdańska. Osoby te nie mogły alternatywnie skorzystać z mechanizmu uwłaszczania, przewidzianego w ustawie o przekształceniu z 1997 r. (zakres stosowania tych ustaw był więc rozłączny). Przekształcenie było nieodpłatne, osoby zainteresowane miały obowiązek ponieść jedynie koszty opłaty sądowej oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych, koniecznych do jego przeprowadzenia. Decyzję o przekształceniu podejmował na wniosek dotychczasowych użytkowników wieczystych starosta (w odniesieniu do gruntów państwowych) lub przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (w odniesieniu do gruntów komunalnych). Wnioski o przekształcenie można było składać w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 24 października 2002 r.), po upływie tego terminu roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości miało wygasnąć.

Powyższy mechanizm został następnie w sposób istotny zmieniony m.in. ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.), która zniosła wskazane powyżej ograniczenia geograficzne oraz termin, do którego trzeba było składać wnioski. Przerzuciła też koszty przekształcania na Skarb Państwa oraz wprowadziła zasadę, że nabycie własności następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja organów administracji o nabyciu prawa własności stała się ostateczna.

Ustawa o nabywaniu z 2001 r. była przedmiotem ośmiu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i jednej skargi konstytucyjnej. Pisma te nie doprowadziły jednak do skutecznej kontroli konstytucyjności przepisów tej ustawy, m.in. ze względu na niespełnienie warunków formalnych przez pisma inicjujące postępowanie oraz utratę mocy obowiązującej przez tę ustawę (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. akt K 10/02 i 9 stycznia 2006 r., sygn. akt K 44/04).

Trzecia próba kompleksowego uregulowania problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została podjęta w ustawie o przekształceniu z 2005 r., która 13 października 2005 r. zastąpiła ustawę o przekształceniu z 1997 r. i ustawę o nabywaniu z 2001 r. (por. art. 9 ustawy

o przekształceniu z 2005 r.). W swoim pierwotnym kształcie ustawa ta umożliwiała dokonanie przekształcenia m.in. osobom fizycznym, które w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 13 października 2005 r.) były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Z żądaniem przekształcenia można było wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Decyzję przekształceniową wydawał starosta (w wypadku nieruchomości państwowych) albo wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa (w wypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego). Nowy właściciel nieruchomości miał obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu przekształcenia w wysokości ustalonej przez organ właściwy do wydania decyzji uwłaszczeniowej na podstawie – stosowanych odpowiednio – art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4 u.g.n. (art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Oznaczało to, że opłata była ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie pisemnego operatu szacunkowego, z uwzględnieniem m.in. jej prawdopodobnej ceny rynkowej. Stanowiła ona różnicę pomiędzy wartością nieruchomości a wartością użytkowania wieczystego na niej ustanowionego, obliczonego przez pomnożenie wartości nieruchomości przez współczynnik korygujący (sposób ustalania tego współczynnika regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.). Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. został znowelizowany przez art. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1371) oraz art. 3 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1590). Nowelizacje te polegały na zmianie zakresu odesłania do przepisów u.g.n., zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. (odesłanie do art. 67 ust. 3a i art. 69 u.g.n.), oraz na autonomicznym uregulowaniu (tj. nie poprzez odesłanie do regulacji u.g.n.) zasad rozkładania na raty opłat za przekształcenie oraz udzielenia bonifikat od tych opłat. Zmiany te nie wpłynęły jednak na istotę przedstawionego wyżej mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie: jej podstawą jest wartość nieruchomości (art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w związku z art. 67 ust. 3a u.g.n.), a na

poczet opłaty zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego (art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w związku z art. 69 u.g.n.).

Kilka razy nowelizowany był również art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Powołana wyżej ustawa z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw wprowadziła zmiany polegające m.in. na dodaniu nowych kategorii osób uprawnionych do żądania bezpłatnego przekształcenia (art. 1 ust. 1a w związku z art. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Najważniejsze zmiany w treści art. 1 ustawy o przekształceniu zostały wprowadzone przez ustawę nowelizującą z 2011 r. Ustawa ta radykalnie rozszerzyła krąg podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu podmiotami tymi są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Z wnioskiem tym mogą także wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób określonych w art. 1 ust. 1, ust. 1a oraz w ust. 2 tej ustawy (art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu). Ponadto, ustawa nowelizująca z 2011 r. uchyliła przepis art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu, który określał termin, w jakim można było składać wnioski o przekształcenie. Obecnie więc możliwość wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie jest ograniczona żadnym terminem.

3. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie zajmował stanowisko w sprawie konstytucyjności niektórych przepisów powołanych wyżej ustaw o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Najobszerniejszą wypowiedź Trybunału dotyczącą tej problematyki stanowi jego wyrok z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), do którego odwołują się także wnioskodawcy trafnie stwierdzając, że orzeczenie to ma istotne znaczenie dla przedmiotowej sprawy. Wspomniany wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego przy aż czterech zdaniach odrębnych, dotyczył wprawdzie ustawy o przekształceniu z 1997 r., ale jego przedmiot i wzorce kontroli były zbliżone do tych, które występują w niniejszej sprawie. W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że:

– art. 1 ust. 2a ustawy o przekształceniu z 1997 r., przyznający prawo do przekształcenia osobom, których prawo użytkowania wieczystego nie zostało jeszcze

wpisane do księgi wieczystej, mimo zawarcia odpowiedniej umowy do 9 października 1997 r. (a po nowelizacji – do 31 października 1998 r.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

– art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy o przekształceniu z 1997 r., przewidujące m.in., że opłaty za uwłaszczenie ustala się w wysokości 5, 10 lub 15 opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego) oraz przewidujące całkowite zwolnienie niektórych kategorii użytkowników wieczystych z obowiązku wniesienia opłaty za przekształcenie, są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

W obszernym uzasadnieniu tego wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że użytkowanie wieczyste, niezależnie od swojej genezy, jest „sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej”, a Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do oceny, czy powinno ono zostać zniesione. O sprzeczności z Konstytucją ustawy o przekształceniu z 1997 r. „nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje”. W ocenie Trybunału, zakwestionowana ustawa: „zburzyła” zasady „odbudowywane przez ustawodawcę od 1990 r.”; wprowadziła zasady sprzeczne z uchwalonym dwa tygodnie wcześniej art. 32 u.g.n. (formułującym zasadę uwłaszczania według cen rynkowych) w sposób krzywdzący dla użytkowników, którzy uwłaszczyli się przed jej wejściem w życie; „przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela”; nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem”; jest nieuzasadnioną ingerencją w „istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi”; poza tym „nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, «uwłaszczać» podmioty o celach ściśle prywatnych [...] i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi [...] nieekwiwalentne przesunięcia majątkowe od osoby prawnej służącej celom publicznym do osoby prawnej służącej prywatnemu interesowi tylko jednej osoby fizycznej jest rażąco niesprawiedliwe” (jest to powtórzenie tez z powołanego orzeczenia TK o sygn. akt K 18/95). Jak zaznaczył Trybunał,

naruszenie reguł sprawiedliwości leży już w samym nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji użytkowników wieczystych. Grupa osób uprzywilejowanych dzięki zaskarżonej ustawie nie odznaczała bowiem się żadną cechą, która to wyróżnienie by uzasadniała, ani też nie została wyodrębniona według zobiektywizowanych kryteriów, które by to wyróżnienie usprawiedliwiały. Trybunał nie odnalazł też obiektywnych okoliczności, leżących czy to w sferze prawnej, czy gospodarczej, które uzasadniałyby wybór dat ograniczających możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie zakwestionowanej ustawy. „Trudno wskazać racjonalne kryterium, które legło u podstaw wytyczenia cezury czasowej, najpierw – 9 października 1997 r., później, po nowelizacji – 31 października 1998 r. W konsekwencji ustawa zaskoczyła tych, którzy nie wiedząc nic o planowanej zmianie trybu nabycia własności, nabyli od gminy użytkowane nieruchomości płacąc ich rynkową cenę. Osoby te słusznie mogą czuć się poszkodowane; nieprzewidywalność decyzji ustawodawczych naraziła je na poważne straty majątkowe. Jako niesprawiedliwa może być także odbierana przez tych, którzy dziś ubiegają się o użytkowanie wieczyste, gdyż na zakup nieruchomości ich nie stać. Oni również, choć świadomi są sytuacji swych szczęśliwych poprzedników, którym udało się zawrzeć umowę przed 31 października 1998 r., z przywileju skorzystać już nie mogą”. W ocenie Trybunału, zaskarżona ustawa o przekształceniu z 1997 r. prowadziła do wzbogacenia wąskiego kręgu obywateli kosztem majątku państwowego i samorządowego. „Preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych kosztem mienia państwowego i komunalnego oraz przerzucenie ciężaru tego uwłaszczenia na pozostałe podmioty, także będące beneficjentami dobra publicznego, pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego”. Trybunał Konstytucyjny krytycznie ocenił nieprzemyślane „rozdawnictwo” dobra wspólnego, które powinno być przeznaczone na zaspokojenie potrzeb wspólnoty ogólnonarodowej lub lokalnej i zabezpieczenie funkcjonowania państwa. Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że „gdyby także świadczenie nabywcy własności spełniało warunek ekwiwalentności i – podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustalane było na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, samo pominięcie woli właściciela [tj. jednostki samorządu terytorialnego – uwaga własna] przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby wystarczającej podstawy do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją”. Prawo do uwłaszczenia

powinny mieć osoby wyodrębnione według zobiektywizowanych kryteriów prawnych lub gospodarczych, dotyczy to w szczególności wskazania daty zawarcia umowy o ustanowienie użytkownika wieczystego, ograniczającej dostęp do tej instytucji. Ponadto, usunięcie przepisów decydujących o uprzywilejowanym charakterze nabycia własności osłabia zarzut sprzeczności niektórych przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 2 Konstytucji i prowadzi do zrównania w prawach wszystkich użytkowników wieczystych, którzy korzystają z możliwości przekształcenia swego prawa we własność.

Obszerne rozważania poświęcił Trybunał charakterowi i znaczeniu własności komunalnej oraz potrzebie jej ochrony w kontekście regulacji przewidującej obligatoryjne przekształcenie prawa użytkownika wieczystego nieruchomości należących do jednostek samorządu terytorialnego w prawo własności na wniosek użytkowników wieczystych. Zdaniem Trybunału, własność komunalna „stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin”, „odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę”, w pewnym sensie decyduje o „realności systemu samorządowego w państwie”, a służąc realizacji zadań ciężących na gminach z mocy prawa „ma znaczenie ustrojowe”. Jak zaznaczył Trybunał, „własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza więc zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie”. Zdaniem Trybunału, „[I]ngerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin oznacza zawsze nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności”.

Jak zaznaczył Trybunał, samodzielności finansowej gmin, podobnie jak przysługującego im prawa własności, nie można absolutyzować. Ze względu na specyficzny status mienia komunalnego, jego ochrona podlega swoistej modyfikacji, stąd gminy „muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystające do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL” (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95). „Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztu tych reform, choć – jak podkreślono w uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunału – «im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe» (K 18/95, *op. cit.* s. 21)”.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dopuszcza ograniczenie mienia komunalnego w drodze ustaw, jednak „pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach” (wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97). Przesłanką konstytucyjności ingerencji legislacyjnej jest nie tylko jej poprawność pod względem formalno-proceduralnym, ale także to, by pod względem materialnym odpowiadała ona wymaganiom konstytucyjnym. Zdaniem Trybunału, zaskarżona ustawa o przekształceniu z 1997 r. nie realizowała interesu publicznego; nie była też konieczna ze względu na przemiany ustrojowe w Polsce. „Przyznanie prawa własności na preferencyjnych warunkach, związane z naruszeniem prawa gmin, tylko w wąskim zakresie znajduje usprawiedliwienie w wartościach konstytucyjnych. Dzieje się tak w odniesieniu do osób, które straciły swe mienie w wyniku działań wojennych, przesiedlenia i wywłaszczenia. Uprzywilejowanie tej grupy podmiotów stanowi rekompensatę doznanego w przeszłości uszczerbku, często związanego ze szczególnym poświęceniem w walce o wolność i suwerenność narodu. [...] W pozostałym zakresie uszczuplenie praw jednostek samorządu terytorialnego nie służyło realizacji wartości konstytucyjnych. Dlatego uzasadniony jest wniosek, że art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 zaskarżonej ustawy naruszają art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji”.

W ocenie Trybunału, możliwość żądania przez gminę spełnienia wynikającego z umowy świadczenia niewątpliwie stanowi majątkowe prawo podmiotowe, chronione przez art. 165 ust. 1 Konstytucji. Wśród składników majątku gminnego znajdują się „z całą pewnością roszczenia cywilnoprawne o terminowe uiszczanie opłat, służące gminom przeciwko użytkownikom wieczystym. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że roszczenia te – jako «inne prawa majątkowe» – także są gwarantowane przez art. 165 ust. 1 Konstytucji. Analizując skutki, jakie ustawa wywołała w sferze prawnej innych podmiotów, Trybunał nawiązał do wcześniejszych ustaleń dotyczących utraty prawa własności oraz roszczeń o zapłatę rocznej należności z tytułu użytkowania wieczystego. „Jedno i drugie pociąga za sobą zarówno realne (wzrost ciężarów), jak i hipotetyczne (niezaspokojenie potrzeb) pogorszenie sytuacji członków wspólnoty (lokalnej i ogólnonarodowej). Zdaje się oczywiste, że podmioty publicznoprawne, państwo i gminy, utraciwszy dochody z tytułu użytkowania wieczystego poszukiwać będą innych źródeł finansowania swych niezmiennych zadań. Pierwszym skutkiem staje się podnoszenie opłat należnych od tych użytkowników wieczystych, którzy nie

mogli skorzystać z uprawnień przyznanych ustawą (np. nie mieszczą się w datach określonych w ustawie, albo są współużytkownikami wieczystymi gruntu pod budynkiem z wyodrębnioną własnością lokali) jak również od spółdzielni mieszkaniowych. Fakt skokowego niejednokrotnie wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste, jaki dokonał się na przełomie lat 1999/2000 jest powszechnie znany. Stanowi on dowód, iż ciężar finansowy operacji przeprowadzonej na podstawie zaskarżonej ustawy przerzucany jest na barki innych obywateli". Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że „koszty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczą poszczególne gminy w różnym stopniu. Największym obciążeniem są niewątpliwie dla miast [...]. Zaskarżona ustawa nie przewidując żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa, nie zawiera też możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Oznacza to nie tylko naruszenie samodzielności finansowej gmin, ale – dodatkowo – zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę".

4. Do poglądów wyrażonych w zreferowanym wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał Konstytucyjny odwołał się następnie w wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08), w którym badał konstytucyjność przepisów przewidujących obowiązkową bonifikatę (w wysokości 50%, a w niektórych przypadkach nawet 90%) od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Trybunał uznał, że art. 4 ust. 8 i ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał m.in., że ustawowa regulacja przewidująca przyznanie obowiązkowej bonifikaty od ww. opłaty „stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności, przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji (art. 165). Pozbawia bowiem te podmioty jakiegokolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, zmuszając je do automatycznego akceptowania każdego wniosku o udzielenie bonifikaty, bez względu na ocenę celowości przekształcenia danej nieruchomości. Ma to doniosłe konsekwencje, ponieważ zarządzając swoim

majątkiem, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć na względzie potrzeby całej wspólnoty samorządowej (por. art. 166 ust. 1 Konstytucji), a nie tylko pojedynczych użytkowników wieczystych. Można sobie wyobrazić sytuacje, w których w interesie wszystkich mieszkańców danej gminy byłoby nieuwzględnienie wniosku o uwłaszczenie. Przykładem może być np. perspektywa dokonania ważnych inwestycji komunalnych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste po upływie czasu, na który zawarto umowę o ustanowienie tego prawa rzeczowego, albo potrzeba sprawowania kontroli nad sposobem wykorzystania tych nieruchomości w większym stopniu niż byłoby to możliwe po przekształceniu. Ingerencja ta jest tym bardziej rażąca, że następuje w formie zobowiązania dotychczasowego właściciela nieruchomości do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty na zasadzie równości stron (por. omówione wyżej art. 232-243 k.c.).

Zdaniem Trybunału, „nie ulega wątpliwości, że obowiązkowe udzielenie bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność powoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na obydwa wskazane we wnioskach sposoby. Po pierwsze, pozbawia ono dotychczasowych właścicieli nieruchomości za cenę znacznie odbiegającą od wartości rynkowej nieruchomości (10% w wypadku art. 4 ust. 8 oraz 50% w wypadku art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Po drugie, powoduje ono także utratę pożytków cywilnych w postaci opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przekształcanych nieruchomości. Oprócz tego znacznie utrudnia prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego: ponieważ wnioski o przekształcenie mogą być składane w każdym czasie do końca 2012 r. bez żadnego uprzedzenia (por. art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r.) i powinny być niezwłocznie realizowane, gminy nie mają możliwości przewidzenia zmian w ich sytuacji budżetowej. Wprawdzie w krótkiej perspektywie czasowej prowadzi to do zwiększenia dochodów gmin (ponieważ zamiast stosunkowo niskiej opłaty rocznej za użytkowanie otrzymają one co najmniej 10% lub 50% wartości nieruchomości), ale w dłuższym okresie może stać się istotną przeszkodą dla rozwoju gmin (choćby dla inwestycji publicznych czy zagospodarowania przestrzennego). Same w sobie niekorzystne skutki omawianych regulacji z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 2 nie stanowiłyby problemu, gdyby nie to, że obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub

uzyskania dodatkowych źródeł dochodów (podatek od przekształconych nieruchomości w niewielkim tylko stopniu może zniwelować utracone środki). Tymczasem wskazany przepis 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)”.

Jak zaznaczył Trybunał, „art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. mógłby zostać uznany za zgodny z Konstytucją mimo powyższych wad tylko wtedy, gdyby spełniał warunek proporcjonalności. Konieczne byłoby wskazanie wartości konstytucyjnych ważniejszych niż prawo jednostek samorządu terytorialnego do własności i zasada odpowiedniości dochodów do wydatków komunalnych (art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), które nie mogłyby zostać zrealizowane bez zaskarżonych regulacji. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega tego typu wartości. Nie ujawniły się one ani w toku prac legislacyjnych nad zaskarżoną ustawą, ani też nie zostały przedstawione w stanowiskach stron”.

2. Analiza zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej i zasada zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa)

1. Przechodząc do analizy zgodności zakwestionowanych przepisów art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r., Sejm pragnie w pierwszej kolejności odnieść się do zarzutu naruszenia wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Jak wynika z uzasadnień rozpatrywanych wspólnie poselskich projektów ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu z 2005 r., które stanowiły podstawę jej nowelizacji z 2011 r., celem tych propozycji „było przyśpieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnionych do przekształceń [...]” (druk sejmowy nr 4352/VI kadencja) oraz „zdynamizowanie zmian w zakresie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, poprzez wprowadzenie racjonalnej i odpłatnej, powszechnej formuły uwłaszczenia

wieczystych użytkowników, zgodnej z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego [...]” (druk sejmowy nr 3858/VI kad.).

Zdaniem Sejmu, uchwalona w 2011 r. nowelizacja zmierza do realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów, jakimi było: upowszechnienie prawa własności, dynamizacja procesów prywatyzacyjnych i uwłaszczeniowych oraz stopniowa eliminacja prawa użytkowania wieczystego z obrotu prawnego. Wskazać należy ponadto na makroekonomiczny i społeczny cel, którego osiągnięciu służyła nowelizacja z 2011 r., a którym jest ożywienie obrotu nieruchomościami stanowiącymi dotychczas własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ułatwi to ich efektywniejsze wykorzystanie na cele budownictwa mieszkaniowego, a także, wskutek zwiększenia podaży na rynku nieruchomości, może doprowadzić do spadku ich ceny, co w dalszej kolejności skutkować będzie obniżeniem cen na rynku mieszkaniowym.

Przyjęta regulacja, poszerzająca w sposób istotny przedmiotowy zakres ustawy o przekształceniu z 2005 r., wynika z negatywnej oceny prawa użytkowania wieczystego, jako niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu, charakteryzującego się prymatem i szczególną ochroną własności państwowej. Cele, których realizacji służyć mają zaskarżone przepisy, znajdują uzasadnienie w aksjologicznych podstawach obecnego porządku konstytucyjnego, do których należy własność prywatna jako jeden z filarów „społecznej gospodarki rynkowej” (art. 20 Konstytucji). Sejm podziela pogląd, że art. 20 Konstytucji należy odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co – z istoty rzeczy – zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej (por. zdanie odrębne sędziów TK: Zdzisława Czeszejko-Sochackiego oraz Lecha Garlickiego do omówionego wyżej wyroku TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Z art. 20 Konstytucji niewątpliwie wynika, że własność prywatna jest jedną z cech konstytucyjnych pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki (por. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00). Nie można się dlatego zgodzić z twierdzeniem wnioskodawców, że zakwestionowane przepisy stanowią nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności komunalnej, nieuzasadnione żadnymi wartościami konstytucyjnymi. Przepisy te służą realizacji i upowszechnieniu konstytucyjnej wartości, jaką jest własność prywatna, stanowiąca podstawę chronionego konstytucyjnie systemu społeczno-gospodarczego

Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sejmu, uwłaszczenie dotychczasowych użytkowników i w ten sposób umocnienie bezpieczeństwa prawnego oraz dalsze przekształcanie ustroju gospodarczego stanowią legitymowane konstytucyjnie cele, które uzasadniają ustawową ingerencję w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Zarazem ingerencja ta jest adekwatna i proporcjonalna dla realizacji tych celów, co zostanie wykazane w toku dalszego wywodu. W tym miejscu Sejm pragnie zaznaczyć, że za wybór celów oraz środków służących ich realizacji odpowiada politycznie prawodawca. Trybunał Konstytucyjny dawał temu wielokrotnie wyraz stwierdzając, że ustawodawca w procesie stanowienia ustaw korzysta z pełnej swobody kształtowania regulacji prawnych (pod warunkiem ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi), za co ponosi odpowiedzialność polityczną przed elektoratem. Parlamentowi przysługuje bowiem swoboda dokonywania wyboru możliwych rozwiązań i przyznawania preferencji tym rozwiązaniom, które w sposób najwłaściwszy przynieść mają oczekiwane efekty społeczne i ekonomiczne (zob. np. orzeczenia TK z: 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96; wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99 i 11 marca 1999 r., sygn. akt K 13/99). Od wielu lat podkreśla się w orzecznictwie TK, że sąd konstytucyjny „nie jest powołany do oceny trafności, skuteczności i racjonalności decyzji ustawodawcy, nie jest też jego rolą ustalenie, jakimi poglądami czy interesami ustawodawca kierował się przy ich podejmowaniu. Należy to bowiem do wyborców” (orzeczenie TK z 23 czerwca 1997 r., sygn. akt K 3/97).

2. Zdaniem Sejmu, negatywna ocena instytucji użytkowania wieczystego i podjęcie działań legislacyjnych w celu jej stopniowej eliminacji z polskiego systemu prawa i obrotu prawno-gospodarczego mieści się w ramach autonomii decyzyjnej przysługującej ustawodawcy. Należy również podkreślić, że rozwiązania normatywne służące realizacji tego celu były podejmowane przez parlamenty wcześniejszych kadencji, reprezentujące odmienne opcje polityczne, co świadczy o pewnym politycznym konsensusie w kwestii negatywnej oceny instytucji użytkowania wieczystego. Zdaniem Sejmu, w świetle art. 20 Konstytucji nie można zasadnie twierdzić, że ingerencja we własność komunalną wynikająca z decyzji ustawodawcy o obligatoryjnym przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

na wniosek użytkowników wieczystych jest pozbawiona jakiegokolwiek zakotwiczenia w konstytucyjnych wartościach i konstytucyjnej aksjologii.

Niewątpliwie użytkowanie wieczyste może być źródłem znacznych korzyści dla Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa trafnie podkreśla się, że korzyści te są uzyskiwane kosztem użytkowników wieczystych (por. P. Sobolewski, *op. cit.*, s. 18). Jak zaznacza się też w doktrynie „[D]odatkową niedogodnością dla użytkownika wieczystego jest możliwość aktualizacji opłat rocznych. Podwyższenie wartości nieruchomości jest zjawiskiem naturalnym, w praktyce opłaty roczne aktualizowane są bardzo często [obecnie jednak nie częściej niż raz na trzy lata zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r.– uwaga własna]. Zasady aktualizacji opłaty rocznej mają charakter administracyjnoprawny, podczas gdy sama opłata jest świadczeniem cywilnoprawnym, rozwiązanie takie jest więc zdecydowanie korzystne dla właściciela nieruchomości, ale nie dla użytkownika wieczystego. Możliwość zmiany wysokości opłat rocznych stwarza stan niepewności po stronie użytkownika wieczystego, utrudniając określenie kosztów tego prawa w długoletniej perspektywie. Podwyższanie wartości nieruchomości jest zjawiskiem naturalnym, w szczególności w miastach, oznacza to, że często mimo uzyskiwania niższych dochodów (np. po przejściu na emeryturę) użytkownicy wieczystości muszą płacić wyższą opłatę roczną” (P. Sobolewski, *op. cit.*, s. 19). W tym kontekście wątpliwe jest odwołanie się przez jednego z wnioskodawców, Radę Miasta Poznań, do zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.), której podlegać ma stosunek prawny między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości, skoro ten ostatni (tj. gmina lub Skarb Państwa) może w sposób jednostronny i w trybie administracyjnym podwyższać wysokość świadczenia obciążającego użytkownika wieczystego.

3. Zdaniem Sejmu, kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. ma regulacja dotycząca zasad ustalania opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (dalej: opłata za przekształcenie). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty za przekształcenie, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 5 tej ustawy.

Właściwy organ (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa) określa opłatę w decyzji o przekształceniu. Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 3a i art. 69 u.g.n. (art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). W myśl art. 67 ust. 3a u.g.n., 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. Stosownie do art. 69 u.g.n. 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. W rezultacie, opłata za przekształcenie stanowi różnicę między wartością nieruchomości, nie wyższą niż jej wartość rynkowa, a wartością użytkowania wieczystego, przy czym wartości te ustalane są przez rzeczoznawcę majątkowego w formie pisemnego operatu szacunkowego z uwzględnieniem prawdopodobnej ceny rynkowej nieruchomości. Wymaga podkreślenia, że opłata za przekształcenie ustalana jest na takich samych zasadach, jak ustalenie ceny w przypadku sprzedaży nieruchomości jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu zgodnie z art. 32 ust. 1 u.g.n. W szczególności ustawa o przekształceniu z 2005 r. w aktualnym brzmieniu nie przewiduje obowiązku udzielenia bonifikaty od opłaty podlegającej uiszczeniu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Bonifikata ta ma charakter fakultatywny i uzależniona jest od uchwały właściwej rady lub sejmiku (art. 4 ust. 7 pkt 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Należy również wskazać na przepis art. 4 ust. 6 ustawy o przekształceniu z 2005 r., zgodnie z którym „jeżeli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się wartość nieruchomości określoną dla celów tej aktualizacji”.

W ocenie Sejmu, z uwagi na przedstawioną wyżej, przyjętą w ustawie o przekształceniu z 2005 r. regulację zasad ustalenia opłaty za przekształcenie, zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miałyby polegać na tym, że przekształcenie prawa użytkowników wieczystych na podstawie tej ustawy dokonywałyby się na korzystniejszych, niczym nieuzasadnionych warunkach, niż przekształcenie w trybie art. 32 u.g.n., nie może być uznany za

zasadny. Obydwie te grupy użytkowników wieczystych zobowiązane są bowiem do zapłaty ceny (w przypadku przekształcenia – opłaty) za nabywane prawo własności nieruchomości, ustalonej według tych samych zasad, przy czym podstawą określenia tej ceny (opłaty za przekształcenie) jest wartość nieruchomości ustalana zgodnie z przepisami art. 149 u.g.n. i następujących.

Sejm stoi na stanowisku, że przedstawiony sposób ustalania opłaty za przekształcenie przesądza również o bezzasadności zarzutu, iż zakwestionowana ustawa prowadzi do „rozdawnictwa dobra wspólnego”, w rezultacie „nieekwiwalentnych przesunięć majątkowych od osoby prawnej służącej celom publicznym” do „prywatnych” osób fizycznych lub prawnych. Należy przypomnieć, że to właśnie ten zarzut miał decydujące znaczenie dla uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów w zreferowanych wyżej wyrokach z: 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) oraz 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08). Dla przypomnienia, w pierwszym z powołanych wyroków Trybunał uznał za niekonstytucyjne m.in. przepisy ustawy o przekształceniu z 1997 r., które przewidywały znaczne ograniczenie opłat za uwłaszczenie do wysokości 5, 10 lub 15 opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego), a także całkowite zwolnienie niektórych kategorii użytkowników wieczystych z obowiązku wniesienia opłaty za przekształcenie. Taki mechanizm ustalania opłat za „administracyjne” przekształcenie oznaczał zarówno brak ekwiwalentności między świadczeniem jednostki samorządu terytorialnego a świadczeniem osoby uwłaszczanej, jak i „preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych” w porównaniu do użytkowników wieczystych, którzy zostali wcześniej uwłaszczeni na drodze „umownej”, tj. w na podstawie art. 32 u.g.n. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu tego wyroku, „gdyby także świadczenie nabywcy własności spełniało warunek ekwiwalentności i – podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustalane było na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, samo pominięcie woli właściciela [tj. jednostki samorządu terytorialnego – uwaga własna] przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby wystarczającej podstawy do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją”. Z przytoczonego fragmentu uzasadniania wynika więc jednoznacznie, że, zdaniem Trybunału, sam tylko obligatoryjny charakter przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na wniosek użytkownika wieczystego, nie może przesądzać o niezgodności regulacji

przekształcenia z Konstytucją, w tym także z art. 2 Konstytucji. Dopiero nieekwiwalentność świadczenia dotychczasowego użytkownika wieczystego na rzecz jednostki samorządu terytorialnego prowadzi do uznania obowiązkowego przekształcenia za niekonstytucyjne. Również przepisy ustawy o przekształceniu z 2005 r. przewidujące pierwotnie obligatoryjną bonifikatę od opłaty za uwłaszczenie w wysokości 50%, a w niektórych przypadkach – nawet 90%, stanowiły regulację odmienną od tej, która zawarta jest w u.g.n., i skutkowały istotnym zachwianiem ekwiwalentności świadczeń na niekorzyść jednostek samorządu terytorialnego będących właścicielami nieruchomości, bez przyznania im adekwatnej rekompensaty lub zmniejszenia zadań samorządów. Z tego powodu przepisy te zostały uznane za niekonstytucyjne w drugim z powołanych wyroków TK, tj. w wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08). W obecnie obowiązującej ustawie o przekształceniu z 2005 r. ustawodawca nie popełnił tego błędu i nakazał, w celu ustalenia wysokości opłaty za przekształcenie, odpowiednie stosowanie przepisów u.g.n. określających zasady ustalania ceny w przypadku sprzedaży nieruchomości dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu. Dlatego też, zdaniem Sejmu, wyklucza to uznanie obowiązującej regulacji ustawy o przekształceniu z 2005 r. za sprzeczną z art. 2 Konstytucji z tego tylko powodu, że w wyniku nowelizacji z 2011 r. ustawodawca znacząco poszerzył zakres podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, przyznając to uprawnienie co do zasady wszystkim osobom fizycznym i prawnym będącym użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r.

4. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawców naruszenia zasady proporcjonalności, Sejm pragnie wskazać na rozumienie tej zasady w odniesieniu do relacji między ustawodawcą a jednostkami samorządu terytorialnego w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), „[R]ygoryzm testu proporcjonalności nie może być wykorzystywany w celu określenia relacji między poszczególnymi podmiotami władzy publicznej”. Odmienne stanowisko „prowadziłoby do osobliwej sytuacji, w której to jeden podmiot władzy publicznej może się powoływać względem innego podmiotu władzy publicznej na rygorystycznie rozumiany zakaz nadmiernej ingerencji, charakterystyczny dla ochrony jednostki przed działaniami tejże władzy”. „Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu

terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Jednocześnie jednak sformułowany powyżej zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego”.

5. W ocenie Sejmu, za bezzasadny należy także uznać zarzut wnioskodawców, iż istotne rozszerzenie zakresu ustawy o przekształceniu z 2005 r. w wyniku jej nowelizacji z 2011 r., bez jednoczesnego ustawowego określenia zobiektywizowanych kryteriów przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (czy też bez umożliwienia samym jednostkom samorządu terytorialnego autonomicznego określenia takich kryteriów) „jest równoznaczne z akceptacją stanu niesprawiedliwości społecznej”, ponieważ pozbawia samorządy wpływu na przedmiotowy i podmiotowy zakres uwłaszczenia. Zdaniem wnioskodawców, zwłaszcza przyznanie uprawnienia do żądania przekształcenia także osobom prawnym (będącym w szczególności przedsiębiorcami) nie znajduje usprawiedliwienia w konstytucyjnych wartościach.

Odpowiadając na ten zarzut Sejm pragnie jeszcze raz podkreślić, że rozszerzenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu ustawy o przekształceniu z 2005 r. w wyniku jej nowelizacji z 2011 r. miało służyć realizacji określonego celu społeczno-gospodarczego, tj. przyspieszeniu i ułatwieniu procesu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a w rezultacie – skutkować przeobrażeniem stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości i zmniejszeniem znaczenia prawa użytkowania wieczystego w obrocie prawnym. W ocenie Sejmu, przyznanie osobom fizycznym i prawnym będącym 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, uprawnienia do żądania przekształcenia tego prawa w prawo własności, stanowi adekwatną regulację najlepiej służącą osiągnięciu wspomnianego celu. Wprowadzenie zróżnicowania między osobami fizycznymi a prawnymi w zakresie możliwości żądania uwłaszczenia

mogłoby narazić ustawodawcę na zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Teoretycznie ustawodawca mógłby również rozważyć uzależnienie możliwości skorzystania z tego uprawnienia od sytuacji majątkowej czy charakteru działalności użytkowników wieczystych tak, aby – zgodnie z życzeniem wnioskodawców – wyłączyć z zakresu tego uprawnienia określone kategorie tych użytkowników (np. przedsiębiorców, dobrze sytuowane osoby fizyczne). Przede wszystkim jednak takie zróżnicowanie nie służyłoby celowi, który chciał osiągnąć ustawodawca nowelizując w 2011 r. ustawę o przekształceniu z 2005 r. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych nie ma bowiem, w zamiarze ustawodawcy, stanowić instrumentu wyrównywania różnic majątkowych, ale środek służący upowszechnieniu prawa własności nieruchomości i przeobrażeniu struktury własnościowej nieruchomości w Polsce. Przyznanie samorządom, jak tego chcą wnioskodawcy, prawa autonomicznego określania kryteriów, których spełnienie warunkowałoby możliwość skorzystania z uprawnienia do żądania przekształcenia, nie pozwoliłoby na osiągnięcie wskazanych celów i w istocie nie wprowadzałoby żadnej istotnej zmiany w stosunku do stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2011 r., skoro na podstawie u.g.n. jednostki samorządu terytorialnego mogły (i wciąż mogą) autonomicznie decydować o zasadach i kryteriach uwłaszczenia użytkowników wieczystych w trybie „umownym” (tj. na podstawie art. 32 u.g.n.).

6. Bezzasadny jest również zarzut wnioskodawców, że zakwestionowane przepisy ustawy o przekształceniu z 2005 r. naruszają zasadę zaufania samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa. W ocenie Sejmu, z uwagi na trwającą od wielu lat dyskusję na temat przyszłości prawa użytkownika wieczystego i celowości dalszego utrzymania tej instytucji w polskim systemie prawa samorzady powinny liczyć się ze zmianami ustawowymi dotyczącymi zasad przekształcenia tego prawa w prawo własności, a także ostrożnie planować dochody z opłat rocznych z tytułu użytkownika wieczystego. Sejm stoi na stanowisku, że ingerencja w sferę samodzielności majątkowej gmin spowodowana poszerzeniem zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r. w wyniku jej nowelizacji w 2011 r., nie była na tyle drastyczna, aby mogła uzasadniać zarzut naruszenia zasady zaufania samorządów do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stanowisko to jest uzasadnione zarówno ze względu na przedstawione wyżej zasady ustalania opłaty ze przekształcenie prawa użytkownika wieczystego,

jak i z uwagi na malejący udział opłat z tytułu użytkowania wieczystego w dochodach rocznych samorządów (por. niżej).

3. Analiza zgodności z art. 165 ust. 1 Konstytucji (zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego)

1. Analizę zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy rozpocząć od przypomnienia poglądu Trybunału Konstytucyjnego na charakter własności komunalnej. Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie należy absolutyzować samodzielności finansowej gmin ani przysługującego im prawa własności. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wielokrotnie przywoływanego wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), „[Z]e względu na specyficzny status mienia komunalnego, jego ochrona podlega swoistej modyfikacji, stąd gminy «muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystającej do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL» (orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95, s. 21). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie potwierdza ten kierunek interpretacji norm konstytucyjnych gwarantujących własność jednostek samorządu terytorialnego. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że jednostki te zostały wyposażone w majątek na skutek rozbicia jednolitego funduszu własności państwowej; ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej. Chronologia wydarzeń: komunalizacja mienia państwowego, uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych, uwłaszczenie spółdzielni, reprivatyzacja, itd., w pewnym sensie stanowi efekt zdarzeń pozaprawnych, takich jak ścieranie się koncepcji ekonomicznych, czy politycznych. Wszystkich tych przemian nie można odrzucić tylko z tego powodu, że reforma administracyjna, której skutkiem było «rozparcelowanie» mienia państwowego, wyprzedziła w czasie inne reformy. Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztu tych reform, choć – jak podkreślono w uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunału – «im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe» (K 18/95, *op. cit.*, s. 21)».

Uznając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że ingerencja ustawodawcy nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Ograniczenie samodzielności finansowej gmin, podobnie jak przysługującego im prawa własności, jest dopuszczalne pod warunkiem, że znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach oraz odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu. Przestanką konstytucyjności ingerencji legislacyjnej jest nie tylko jej poprawność pod względem formalno-proceduralnym, ale także to, by pod względem materialnym odpowiadała ona wymogom konstytucyjnym (wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).

2. W ocenie Sejmu, zakwestionowane przepisy ustawy o przekształceniu z 2011 r. spełniają ten konstytucyjny standard. Po pierwsze, jak zostało to już podniesione powyżej, wynikająca z nich ingerencja we własność komunalną znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, tj. w art. 20 Konstytucji, uznającym własność prywatną za jeden z filarów ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązania ustawowe służące reprivatyzacji i uwłaszczeniu należy uznać za legitymowane konstytucyjnie, jako służące upowszechnieniu prywatnej własności. Siłą rzeczy ich realizacja musi się odbywać kosztem „własności publicznej”, tj. Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, która to własność jest sukcesorem „własności państwowej” utworzonej w czasie poprzedniego ustroju w znacznej mierze w wyniku procesu nacjonalizacji, a następnie po 1990 r., przypadłej częściowo tym jednostkom w rezultacie komunalizacji mienia państwowego. Jednostki samorządu terytorialnego od początku swego istnienia powinny się dlatego liczyć z możliwością wprowadzenia rozwiązań ustawowych mających na celu reprivatyzację i uwłaszczenie w oparciu o mienie komunalne. Po drugie, w ocenie Sejmu, zakwestionowana regulacja ustawy o przekształceniu z 2005 r. odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zdaniem Trybunału, stanowi warunek dopuszczalności ingerencji w konstytucyjnie chronioną sferę praw majątkowych samorządów. Regulacja ta jest bowiem adekwatnym i proporcjonalnym (w ścisłym znaczeniu) rozwiązaniem służącym realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu społeczno-gospodarczego. O zachowaniu

wymogu proporcjonalności przesądza, zdaniem Sejmu, mechanizm ustalania opłaty za przekształcenie, odwołujący się do regulowanych w u.g.n. zasad ustalania ceny nabycia nieruchomości przez użytkownika wieczystego (art. 67 ust. 3a i art. 69 u.g.n.), której podstawę stanowi rynkowa wartość uwłaszczanej nieruchomości.

3. Sejm zgadza się z wnioskodawcami, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości skutkować będzie utratą przez samorzady roszczeń do opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, które stanowią pożytki cywilne z nieruchomości, a zarazem dochód własny gmin. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego roszczenia te stanowią majątkowe prawo podmiotowe, chronione przez art. 165 ust. 1 Konstytucji (tak TK w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Jednakże, pozbawienie możliwości uzyskiwania przyszłych pożytków cywilnych z nieruchomości, jakkolwiek stanowi ingerencję w sferę majątkową samorządów, to jednak nie jest to ingerencja na tyle daleko idąca, aby mogła uzasadniać twierdzenie wnioskodawców o naruszeniu art. 165 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika ze zreferowanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (a w szczególności wyroku z 12 kwietnia 2000 r.), o niekonstytucyjności regulacji uwłaszczeniowych przesądza dopiero wprowadzenie takich zasad ustalenia opłaty za przekształcenie, które całkowicie abstrahują od rynkowej wartości nieruchomości lub prowadzą do określenia tej opłaty w symbolicznej wysokości, co w rezultacie uzasadnia twierdzenie, że uwłaszczenie jest niemal darmowe. Innymi słowy, kluczowa dla oceny konstytucyjności regulacji uwłaszczeniowej jest kwestia możliwości uzyskania odpowiedniej rekompensaty finansowej przez samorzady, których kosztem to uwłaszczenie ma nastąpić. Jeszcze raz należy zacytować w tym miejscu fragment uzasadnienia wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[G]dyby także świadczenie nabywcy własności spełniało warunek ekwiwalentności i – podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustalone było na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, samo pominięcie woli właściciela przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby wystarczającej podstawy do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją”. Zdaniem Sejmu, ustawa o przekształceniu z 2011 r., odwołując się do zasad ustalenia ceny uwłaszczanej nieruchomości przewidzianych w u.g.n., czyni zadość wymaganemu sformułowanemu przez Trybunał. Tym samym ustawodawca nie przekroczył granicy, oddzielającej dozwoloną ingerencję

w samodzielność majątkową samorządów od ingerencji konstytucyjnie niedopuszczalnej, gdyż ingerującej w istotę samodzielności finansowej gmin (por. wyrok TK z 21 grudnia 1998 r., sygn. akt U 20/98) i skutkującej pozbawieniem ich składników majątku bez jakiegokolwiek rekompensaty lub za wynagrodzeniem jedynie symbolicznym, całkowicie oderwanym od rynkowej wartości tego składnika (tj., w danym przypadku, nieruchomości). Pozbawienie samorządów możliwości uzyskiwania przyszłych cywilnych pożytków z rzeczy, stanowi niejako skutek uboczny uwłaszczenia i nie przesądza o niekonstytucyjności odpowiedniego ustawowego rozwiązania. Jest tak tym bardziej, że pożytki te mają charakter przyszyły i niepewny. Przykładowo, nie wystąpią one w przypadku, gdyby jednostka samorządu zdecydowała się w przyszłości sprzedać nieruchomość użytkownikowi wieczystemu w trybie art. 32 u.g.n., czego nie można przecież *a priori* wykluczyć. Hipotetyczny charakter ma również wskazywany przez wnioskodawców uszczerbek majątkowy, polegający na utracie wpływów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Uszczerbek ten może się zmaterializować w pełnym zakresie dopiero wówczas, gdyby wszystkie podmioty uprawnione, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., rzeczywiście skorzystały z przysługującego im prawa do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przekształcenie to nie ma bowiem charakteru *ex lege*, ale uzależnione jest od złożenia wniosku przez dotychczasowego użytkownika wieczystego oraz od jego zdolności finansowej pozwalającej na uiszczenie opłaty za przekształcenie. Zdaniem Sejmu, leżące u podstaw argumentacji wnioskodawców założenie „masowości” korzystania z uprawnienia do żądania przekształcenia ma charakter czysto hipotetyczny, nie znajdujący potwierdzenia w dotychczasowej praktyce obowiązywania ustawy o przekształceniu z 2005 r. po nowelizacji z 2011 r. Kwestia da zostanie również poruszona poniżej, przy analizie zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

4. Podsumowując, Sejm stoi stanowisku, że zakwestionowane przez wnioskodawców przepisy ustawy o przekształceniu z 2005 r. nie stanowią tak daleko idącej ingerencji w przysługującą im samodzielność finansową, która uzasadniałaby tezę wnioskodawców o naruszeniu art. 165 Konstytucji. Stanowisko to wpisuje się w orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym, „jeżeli ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy,

może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak i poziom tych dochodów” (zob. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98).

4. Analiza zgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (zasada adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego, zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego)

1. Zarzut wnioskodawców naruszenia przez zaskarżone przepisy ustawy o przekształceniu z 2005 r. art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji sprowadza się do stwierdzenia, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w tak szerokim zakresie, jaki wynika z zakwestionowanych przepisów, pozbawi samorządy stałych dochodów, które przez kolejne lata uzyskiwałyby one z tytułu opłat pobieranych za użytkowanie wieczyste nieruchomości, co z kolei uniemożliwi samorządom realizację przypadających im zadań w latach kolejnych.

Ustosunkowując się do tego zarzutu, Sejm pragnie w pierwszej kolejności przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „[D]la uznania przy tym, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione, nie ma możliwości zapewnienia im udziału w dochodach publicznych, który będzie dochodem odpowiednim do ich zadań” (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). W opinii TK, „wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów – przewidzianych przez prawo – dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98). Z kolei w innych, powołanych wyżej (punkt IV.3.) wyrokach Trybunał zaznaczył, że „nie można zatem utożsamiać każdej eliminacji części źródeł dochodów własnych gminy z naruszeniem art. 167 ust. 1 Konstytucji” (zob. orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95 oraz wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98;

24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98, a także 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do „oczywistych dysproporcji” między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają jednostki samorządu terytorialnego (zob. np. wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97 oraz 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04). Obalenie domniemania konstytucyjności regulacji ustawowej z powołaniem się na art. 167 Konstytucji wymaga więc przeprowadzenia dowodu, że spowodowany przez zakwestionowaną ustawę uszczerbek w dochodach własnych samorządu prowadzi do tak drastycznego spadku tych dochodów, że przestają one być odpowiednie („adekwatne”) do zadań przypisanych samorządom przez ustawodawcę.

2. W ocenie Sejmu, żadnemu z trzech wnioskodawców nie udało się przeprowadzić takiego dowodu, a przedstawione przez nich wyliczenia mają charakter hipotetyczny, wybiórczy i nie uwzględniają wszystkich okoliczności, również wynikających z zaskarżonej ustawy o przekształceniu z 2005 r., mających pozytywny wpływ na poziom dochodów własnych samorządów. Rada Miasta Ustronie Morskie nie przeprowadziła dowodu, z którego wynikałoby, że poszerzenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego pozbawiło ją dochodów własnych w stopniu uniemożliwiającym wykonanie zadań samorządu. Jak przyznał sam wnioskodawca, gmina Ustronie Morskie w 2012 r. w ogóle nie dokonała przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (pismo uzupełniające wnioskodawcy z 11 lutego 2013 r., s. 5). Do gminy wpłynął tylko jeden wniosek o przekształcenie, jednak procedowanie nad nim zostało zawieszona w związku z toczącym się postępowaniem o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego. Gmina przedstawiła ponadto operat szacunkowy dotyczący tej nieruchomości oraz wycenę przedstawioną przez użytkownika wieczystego. Wyceny te mają świadczyć o tym, „jak niekorzystne dla Gminy jest przymusowe przekształcenie prawa użytkowego w prawo własności”. W ocenie Sejmu, taki sposób argumentacji zupełnie dyskredytuje zarzut Rady Miasta Ustronie Morskie dotyczący naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten ma bowiem charakter całkowicie hipotetyczny,

skoro dotychczas dochody własne samorządu w ogóle nie zostały uszczuplone wskutek zastosowania zaskarżonych przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. Wnioskodawca nie wykazał też, jaką część jego dochodów własnych stanowią dochody z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste i w jakiej relacji pozostają one do wydatków samorządu. Uzasadnienie to nie spełnia wymogów, określonych w powołanym wyżej orzecznictwie TK.

3. Podobne mankamenty wykazują uzasadnienia pozostałych dwóch wnioskodawców, Rady Miasta Poznań i Rady Miasta Szczecin. Wyliczenia Rady Miasta Poznań mają dowodzić, że roczne dochody Miasta Poznania z tytułu rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste zmniejszyły się o kwotę co najmniej 3 110 000 zł. Podstawą obliczenia tej kwoty jest wielkość, o którą w latach 2008-2012 zmniejszyła się powierzchnia gruntów należących do Miasta Poznań i oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz stawka opłat za użytkowanie wieczyste na poziomie 1% (pismo uzupełniające wnioskodawcy z 23 stycznia 2013 r., s. 20-22, oraz załącznik nr 21 do tego pisma). Z wyliczenia tego nie wynika jednak, w jakim stopniu zmniejszenie powierzchni tych gruntów było wynikiem obligatoryjnego przekształcenia użytkowania prawa wieczystego w prawo własności nieruchomości w trybie ustawy o przekształceniu z 2005 r. po jej nowelizacji z 2011 r., a w jakim zakresie uszczuplenie do nastąpiło w rezultacie dobrowolnego zbycia przez gminę nieruchomości ich użytkownikom wieczystym na podstawie art. 32 u.g.n. względnie stanowiło wynik obligatoryjnego przekształcenia użytkowania wieczystego na podstawie przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu sprzed wspomnianej nowelizacji. Dopiero bowiem ścisłe określenie, jaka powierzchnia gruntów została „utracona” przez samorząd w wyniku zastosowania tej ustawy w nowym brzmieniu (tj. po rozszerzeniu jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego) mogłaby stanowić podstawę dla ewentualnej ekstrapolacji pozwalającej, jednak również w dużym przybliżeniu, ustalić wpływ jej obowiązywania na dochody własne samorządu. Przede wszystkim jednak Rada Miasta Poznań nie wskazała, jaką część dochodów własnych gminy stanowią opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego oraz jaka jest dynamika zmian udziału wpływów z tych opłat w dochodach własnych miasta w ostatnich latach. W szczególności wielkość wpływów z tych opłat nie wynika z dołączonych do wniosku rachunkowych dokumentów i prognoz, gdzie w odpowiednich pozycjach dochodu budżetu miasta figurują jedynie zbiorcze

pozycje, np. w bilansie stanowiącym załącznik nr 8 do pierwotnego wniosku, jako pozycja planu na 2012 r., widnieje pozycja „wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste (28 630 000 zł), podobnie w wieloletniej prognozie finansowej dochodów za lata 2012-2016 występuje jedynie pozycja: „Wpływy z opłat” (A.2).

W ocenie Sejmu, dla oceny naruszenia zasady adekwatności wynikającej z art. 167 Konstytucji istotne (choć nie decydujące) znaczenie powinno mieć wykazanie, że dochody z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste stanowią znaczącą część dochodów własnych samorządu, co mogłoby ewentualnie uzasadniać twierdzenie, iż pozbawienie gminy tych dochodów w rezultacie przekształcenia użytkowania wieczystego prowadziłoby do istotnego uszczerbku w dochodach własnych samorządu, skutkującego realnym zagrożeniem dla wykonania jego zadań własnych. Tymczasem z badań przeprowadzonych dla Poznania w roku 2005, wynika że w latach 1998–2004 udział dochodów z rzeczowego majątku komunalnego (których jedynie część stanowiły wpływy z rocznych opłat za użytkowanie wieczyste) w łącznych dochodach budżetowych miasta wykazywał tendencję malejącą i wynosił od 6,16% w 1998 r. do 4,37% w 2003 r. (J. Kotlińska, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwość jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 2, tabele 1 i 2, s. 186). Tendencja spadkowa udziału wpływów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste w dochodach zarówno budżetu państwa, jak i budżetów samorządu terytorialnego znalazła potwierdzenie w Ocenie Skutków Regulacji stanowiącej załącznik do projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw z 13 sierpnia 2007 r. (druk sejmowy nr 2095/V kad.). Wskazano tam, że dochody z użytkowania wieczystego stanowią „niewielką i stopniowo malejącą część ogółu dochodów”: łącznie z dochodami z tytułu zarządu i użytkowania nieruchomości stanowiły one mniej niż 0,4% dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2006 r. w porównaniu do ok. 0,9% w 2000 r., przy czym – jak wyjaśniono w Ocenie Skutków Regulacji – można zakładać, że opłaty od użytkowania wieczystego przez osoby fizyczne stanowią „tylko niewielką część przedstawionych tu kwot” (s. 17). Zdaniem Sejmu, niewielki udział wpływów z rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego w dochodach własnych samorządów pozwala sfalsyfikować tezę

wnioskodawców, że pozbawienie ich tych wpływów w wyniku przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności spowoduje tak istotny uszczerbek w ich dochodach własnych, że podważy ich zdolność do finansowania ustawowych zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy. Niezależnie od powyższego, argumentacja Rady Miasta Poznań opiera się jedynie na hipotetycznym założeniu, nieznajującym potwierdzenia w dotychczasowej praktyce obowiązywania ustawy o przekształceniu z 2005 r., że wszyscy, a przynajmniej znaczna część uprawnionych skorzysta z przysługującego im prawa do żądania przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności.

4. Powyższe uwagi odnoszą się również do wyliczeń i argumentacji Rady Miasta Szczecin zawartych w piśmie uzupełniającym z 28 stycznia 2013 (s. 12-24). Sam wnioskodawca zaznacza na wstępie, że zaskarżone przepisy ustawy o przekształceniu były neutralne dla jego finansów w pierwszym roku ich obowiązywania, tj. „nie spowodowały zmniejszenia (ani też zwiększenia) wpływu środków pieniężnych do budżetu Miasta Szczecin w 2012 r.” Jak przyznaje sam wnioskodawca, „nie nastąpił również lawinowy napływ wniosków osób prawnych o przekształcenie, między innymi ze względu na oczekiwanie wnioskodawców na rozpatrzenie przedmiotowego wniosku Rady Miasta Szczecin przez Trybunał Konstytucyjny”. Wyjaśnienie to jest jednak wątpliwe: gdyby rzeczywiście użytkownicy wieczystości liczyli się z możliwością uznania niekonstytucyjności ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu po nowelizacji z 2011 r., to raczej powinni byliby dążyć do jak najszybszego uzyskania tytułu własności do użytkowanych przez nich wieczystych gruntów. Należy raczej przyjąć, że pewną barierą skorzystania z tego uprawnienia może być konieczność uiszczenia opłaty za przekształcenie na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości. Opłata ta, pomimo jej rozłożenia na raty (art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r.) może stanowić dla niektórych użytkowników wieczystych istotne obciążenie. Nie jest dlatego wykluczone, że zrezygnują oni z wykonania przyznanego im przez tę ustawę uprawnienia. Dlatego też, w ocenie Sejmu, przedstawione przez Radę Miasta Szczecin wyliczenia i symulacje, zakładające „że w jednym roku zostanie przekształcone prawo własności wszystkich nieruchomości komercyjnych” (pismo uzupełniające, s. 17-19) mają charakter w znacznym stopniu potencjalny (spekulacyjny), gdyż dotyczą okresu kilkudziesięciu lat. Jak zaznacza sam wnioskodawca, „ostateczny ubytek w finansach

miasta trudny jest do wyliczenia, może jednak wynosić kilka miliardów złotych". Zdaniem Sejmu, wyliczenie to jest w znacznym stopniu przesadzone i nie uwzględnia okoliczności, że jednorazowe opłaty za przekształcenie stanowią kapitał, który, odpowiednio zainwestowany, również mógłby przynieść wnioskodawcy długoterminowe, okresowe zyski. Przede wszystkim jednak wnioskodawca (podobnie jak pozostali wnioskodawcy) nie wykazał, że utrata wpływów z rocznych opłat za użytkowanie wieczyste stanowić będzie tak istotny uszczerbek w dochodach własnych samorządu, że zagrozi ciągłości wykonywania przypisanych mu zadań własnych. Z dokumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę nie wynika, jaki procent jego dochodów własnych stanowią roczne opłaty za użytkowanie wieczyste i jak kształtuje się dynamika zmian udziału tych opłat w dochodach samorządu w perspektywie kilkuletniej. Zdaniem Sejmu, dopiero analiza uwzględniająca relację, w jakiej pozostają wpływy z ww. opłat do wszystkich dochodów samorządu, a w szczególności do jego dochodów własnych, mogłaby ewentualnie stanowić podstawę dla stwierdzenia, że uszczerbek w tych dochodach stanowiący skutek obowiązywania zakwestionowanych przepisów jest tak daleko idący, że uzasadnia ich niezgodność z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

5. Podsumowując, żaden z wnioskodawców nie wykazał w sposób dostateczny i przekonywujący, że art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz wynikającymi z tych przepisów zasadami: adekwatności środków finansowych i zadań samorządu terytorialnego oraz samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jak bowiem zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, „podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (zob. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00). Wnioskodawcy nie przedstawili takich argumentów. W ocenie Sejmu, domniemanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie zostało więc obalone.

6. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji w pełnym zakresie swojego obowiązywania oraz **jest zgodny** z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, art. 165, art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji stanowią nieadekwatne wzorce kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Dlatego w tym zakresie art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. **nie jest niezgodny** z art. 165, art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz