

Stanowisko

Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i ST

w sprawie projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów

1. Strona samorządowa zwraca uwagę, że projekt ustawy jest niezgodny z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie K29/13¹, który orzekł, że analogiczna ustawa z 29 lipca 2005 r. była „niezgodna z art. 165 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczyła nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego” (wyrok na wniosek Poznania, Szczecina i Ustronia Morskiego).

Należy przy tym podkreślić, że gminy mogą w dzisiejszym stanie prawnym same dokonać tych przekształceń, w tym zdecydować o opłacie, jaką użytkownik wieczysty powinien wnieść z tego tytułu (najczęściej stosując niemałe bonifikaty). Dlatego ta niekonstytucyjna regulacja jest zbyteczna.

Trzeba też podkreślić, że użytkowanie wieczyste nie jest bynajmniej spuścizną z okresu 1945-1989, ponieważ już po 27 maja 1990 roku gminy, udostępniając mieszkańcom grunty komunalne pod budownictwo mieszkaniowe, wielokrotnie dawały zainteresowanym osobom prawo wyboru pomiędzy zakupem gruntu a uzyskaniem prawa użytkowania wieczystego gruntu. Mieszkaniec świadomie wybierał ten rodzaj prawa rzeczowego, które bardziej mu odpowiadało. Prawo rzeczowe w postaci wieloletniej dzierżawy gruntu (z prawem zabudowy) obowiązuje w różnych formach w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, Szwajcarii czy Szwecji oraz w niektórych stanach USA.

2. Poza powyższym zastrzeżeniem natury zasadniczej nie możemy się zgodzić na szczegółowe zapisy projektu, np. dotyczące:

- terminu, w jakim należy przeprowadzić postępowania,
- „średniej” wartości, jaką projektodawca przyjął jako słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie,
- objęcia projektowanymi przepisami garaży, których lokalizacja jest często tymczasowa i nie może pozbawić gminy prawa decyzji o ostatecznym przeznaczeniu tych gruntów.

Warszawa, 29 marca 2017 r.

¹ omówienie w załączeniu

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych w prawo własności **K 29/13**

Rozszerzenie zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza zasady zaufania do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej, a także podstawy samodzielności gmin – stwierdził Trybunał Konstytucyjny.

10 marca 2015 r. o godz. 9:00 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski: Rady Miasta Szczecin, Rady Gminy Ustronie Morskie oraz Rady Miasta Poznań dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gminnych.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, **jest niezgodny** z art. 2 konstytucji, a ponadto:

a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, **jest niezgodny** z art. 165 ust. 1 konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, **nie jest niezgodny** z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowił ponadto umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Wyrok stanowi kontynuację dotychczasowego stanowiska TK w kwestii zasad przekształcania użytkowania wieczystego we własność. Trybunał, nie kwestionując kompetencji ustawodawcy do zmian w systemie prawa rzeczowego, podważył konstytucyjność arbitralnego uwłaszczenia kolejnej grupy podmiotów.

We wnioskach gmin nie była kwestionowana – i Trybunał o tym nie orzekł – możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę, a także nieruchomości rolnych. Właściciele mieszkań, domów jednorodzinnych, garaży, spółdzielnie mieszkaniowe nadal mogą występować o przekształcenie użytkowania wieczystego gruntu, na którym budynki są posadowione, we własność. Dotyczy to również użytkowników wieczystych gruntów rolnych. Orzeczenie o niekonstytucyjności obejmuje osoby prawne (z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych) oraz osoby fizyczne, które uzyskały użytkowanie wieczyste – co do zasady - w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Takie rozszerzenie zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostało zakwestionowane jako naruszające zasady zaufania do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 konstytucji), a także podstawy samodzielności gmin (art. 165 ust. 1 konstytucji).

Orzekając o naruszeniu art. 165 ust. 1 konstytucji Trybunał stwierdził, że **kwestionowane przepisy rażąco naruszyły samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. W przypadkach objętych nowelizacją nastąpiła ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Ustawodawca narzucił gminom zasady rozporządzania nieruchomościami stanowiącymi ich własność, uniemożliwiając tym samym realizację racjonalnej gospodarki finansowej i przestrzennej.**

Uzasadniając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 konstytucji) Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, że **kwestionowane przepisy wykreowały przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Takie uprzywilejowanie, choć dopuszczalne na gruncie konstytucji, musi mieć jednak silne oparcie w wyrażonych przez nią wartościach.** W rozpatrywanej sprawie ani analiza prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie kwestionowanych przepisów, ani postępowanie przez Trybunałem, nie pozwoliły ustalić, jakimi wartościami kierował się ustawodawca radykalnie rozszerzając zakres uwłaszczenia. Jedyne kryterium, które zadecydowało o możliwości uwłaszczenia nowej grupy podmiotów, jakie – wg. zakwestionowanych przepisów - stanowi data 13 października 2005 r., ma charakter całkowicie przypadkowy. Objęcie uwłaszczeniem podmiotów gospodarczych jest też wątpliwe z punktu widzenia dopuszczalnej pomocy publicznej.

Trybunał zauważył ponadto, że na skutek nieuzasadnionego konstytucyjnie uwłaszczenia przypadkowej grupy podmiotów następuje uszczuplenie majątku publicznego, z założenia służącego zaspokojeniu potrzeb całej wspólnoty. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ciągle nie są zaspokojone słuszne roszczenia osób wywłaszczonych w okresie powojennym.

Stwierdzając naruszenie przez kwestionowane przepisy samodzielności prawnej gmin (art. 165 ust. 1 konstytucji), Trybunał uznał za zbędne badanie naruszenia ich samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji) i postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Rozprawie przewodniczył sędzia TK Zbigniew Cieślak, sprawozdawcą była sędzia TK Małgorzata Pyziak-Szafnicka.