



Warszawa 12 grudnia 2013 r.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich

w sprawie poparcia wniosków Rady Miasta Szczecin oraz Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z Konstytucją RP

1. Unia Metropolii Polskich uważa za konieczne poparcie wniosków Rady Miasta Szczecin i Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z art. 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP* (sygn. akt K 29/13), jako mających istotne znaczenie dla ochrony prawa własności i samodzielności finansowej gmin.
2. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o *przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 83 zw. dalej Ustawą)*, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o *zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110)* nie zawiera zamkniętego katalogu nieruchomości, co do których można uzyskać prawo własności (art. 1 ust.1 i 3 ustawy). Skutkiem zaskarżonych przepisów jest nieograniczone podmiotowo i przedmiotowo przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.
3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odbywa się w postępowaniu administracyjnym i przy spełnieniu warunków ustawowych jest obligatoryjne. Wprowadzenie zaskarżonych przepisów spowodowało ustawowe ubezwłasnowolnienie gminy w zakresie doboru rodzajów nieruchomości, których prawa własności są pozbawiane, jak i zasad na jakich się to odbywa.
4. Przepis art. 1 ust. 1 i 3 Ustawy wprowadza nieograniczoną możliwość uzyskania prawa własności wszystkich rodzajów nieruchomości, przez szerokie grono użytkowników wieczystych - osób fizycznych i prawnych oraz ich następców prawnych. Żądanie

przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest roszczeniem, do wykonania którego gminy mocą ww. przepisów zostały zobligowane, co w istocie skutkuje wywłaszczeniem gmin w znaczeniu konstytucyjnym.

5. Ustawa rażąco ingeruje w prawo własności gmin. Rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego Ustawy, wprowadzone w art. 1 ust. 1 i ust. 3 spowodowało, że gminy nie mają możliwości decydowania o nieruchomościach stanowiących ich własność, oddanych w użytkowanie wieczyste. Przepisy te ingerują również w istniejące stosunki umowne wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi, gdyż właściciel nie może odmówić przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na których w określonym terminie winna zostać zrealizowana zabudowa, a termin ten jeszcze nie minął. Po dokonaniu przekształcenia pozbawiony jest on możliwości egzekwowania ustaleń wynikających z umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego, nawet w przypadku rażącego naruszenia przez użytkownika wieczystego obowiązków wynikających z tej umowy (m.in. ustalenia dodatkowych opłat rocznych zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami), oraz prawa do wypowiedzenia umowy z uwagi na niedotrzymanie przez wieczystego użytkownika jej warunków (zgodnie z art. 240 kodeksu cywilnego).
6. Własność jest gwarantem samodzielności gmin. Ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin zawsze oznacza nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności. Skutkiem zaskarżonej Ustawy jest zmuszenie gmin do wyzbycia się znacznej części nieruchomości - co w niewątpliwy sposób będzie prowadzić do uszczuplenia ich własności i spowoduje zmniejszenie dochodów w postaci opłat za użytkowanie wieczyste. Obniżeniu dochodów nie towarzyszy zmniejszenie zadań samorządów, ani jakakolwiek forma rekompensaty. Nieekwiwalentność przekształcenia narzucona gminom przez ustawę nie ma podstaw w żadnych wartościach konstytucyjnych. Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że jednostkom samorządu publicznego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami tymi mogą być m.in. dochody własne (w tym dochody z nieruchomości komunalnych). Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 konstytucji są przynajmniej tak samo doniosłe, jak gwarancja własności komunalnej wyrażona w art. 165 ust. 1.
7. Zgodnie z obliczeniami Miasta Szczecin strata spowodowana przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych terenów gminy Szczecin może wynieść ok. 1 mld zł. W przypadku gruntów Skarbu Państwa, zgodnie

z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 4 ust. 14 *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, 25% wpływów z opłat za przekształcenie stanowi dochód powiatu na którego obszarze położone są te nieruchomości. Strata dla Miasta Szczecina spowodowana przekształceniem gruntów Skarbu Państwa na terenie powiatu może wynieść ok. 512 mln zł. Łączna strata finansowa może wynieść ok 1,5 mld złotych i ujawni się drastycznie po około 12 latach od przekształcenia prawa, gdyż opłata za przekształcenie pokrywa średnio 12 rocznych opłat za użytkowanie wieczyste. Pozostałe ok. 64 lata, w których należałoby się spodziewać wpływów za użytkowanie wieczyste, nie znajdują pokrycia w budżecie.

Miasto Poznań wg przeprowadzonych obliczeń może ponieść stratę w wysokości 1,4 mld zł z tytułu przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości komercyjnych gminy, oraz ok. 1,2 mld zł z tytułu przekształceń gruntów Skarbu Państwa położonych na terenie Miasta Poznań.

W powyższych wyliczeniach nie uwzględniono:

- udzielenia 50% bonifikaty zabytkowej wynikającej z art. 4 ust. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*;
- 50% bonifikaty wynikającej z art. 4 ust. 9 ww. ustawy;
- wzrostu wartości nieruchomości w latach przyszłych, które wpływają na zwiększenie dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste.

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

Przykładowe obliczenia w innych miastach wykazały następujące, łączne straty z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości terenów gminnych i Skarbu Państwa: Białystok - 1,1 mld zł, Bydgoszcz - 0,5 mld zł, Gdańsk - 2,9 mld zł, Lublin - 0,9 mld zł, Łódź - 3,6 mld zł, Rzeszów - 0,3 mld zł. Ostateczny ubytek w finansach miast Unii Metropolii Polskich jest trudny do wyliczenia.

8. Ingerencja w samodzielność finansową gmin, prowadzi do ograniczenia ich zdolności do wykonywania zadań publicznych, w szczególności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców wspólnoty lokalnej. Wpływnie również na ograniczenie możliwości realizacji podstawowych kierunków rozwoju gmin ustalonych w uchwałach o strategii rozwoju. Uszczuplenie dochodów bieżących z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie spowoduje, iż w latach następnych przekroczony zostanie limit ustawowego wskaźnika obsługi istniejącego zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach

publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r.), co spowoduje brak zdolności kredytowej i ograniczenie wydatków inwestycyjnych.

9. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wyłączenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Na gruncie obowiązującej ustawy *o gospodarce nieruchomościami* z dnia 21 sierpnia 1997 roku (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 z późn. zm.) istnieje możliwość uzyskania prawa własności nieruchomości. Uzależnione jest to jednak od wyrażenia zgody przez właściciela. W tym przypadku właściciel może zbyć prawo własności na rzecz użytkownika wieczystego, ustalając cenę nieruchomości w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a cena ustalana jest między stronami umowy. Kolejna regulacja dotycząca tej samej kwestii wydaje się zbędna.
10. Sprawa objęta wnioskami obejmuje zagadnienia o szczególnym znaczeniu dla wszystkich gmin w Polsce. Mając na względzie wagę tej sprawy prosimy o pilne rozpatrzenie złożonych wniosków, a ze względu na ich szczególną zawikłość, o rozważenie przekazania sprawy do rozpatrzenia w pełnym składzie Trybunału.



Paweł Adamowicz
Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich