

U C H W A Ł A

SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 3 marca 2011 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu
prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Jednocześnie upoważnia senatora Leona Kieresa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

Art. 1.

W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, z późn. zm.¹⁾) w art. 4:

- 1) uchyla się ust. 8 i 9;
- 2) w ust. 11 zdanie wstępne otrzymuje brzmienie:
"Organ właściwy do wydania decyzji może udzielić wyższej, niż określona w ust. 10 bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność:";
- 3) ust. 12 otrzymuje brzmienie:
"12. W razie zbiegu praw do bonifikat z tytułów, o których mowa w ust. 7, 10 i 11, stosuje się jedną bonifikatę korzystniejszą dla użytkownika wieczystego."

Art. 2.

Do wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U z 2007 r. Nr 191, poz. 1371, z 2009 r. Nr 206, poz. 1590 oraz z 2010 r. Nr 21, poz. 109.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08), stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.; dalej cytowana także jako „ustawa”) z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 109 (dzień publikacji wyroku – 8 lutego 2010 r.). Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z. U. z 2010 r. Nr 1A, poz. 4.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dotychczasowi właściciele nieruchomości (jednostki samorządu terytorialnego) w zakresie dokonywania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie mają możliwości odmówienia udzielenia bonifikaty osobom spełniającym ustawowe warunki, ani też podjęcia decyzji odnośnie do wysokości udzielanej bonifikaty. W istocie więc decyzję o tym, czy i na jakich warunkach dokonać przekształcenia, podejmuje wyłącznie użytkownik wieczysty. Żądanie udzielenia bonifikaty jest zaś wiążące dla drugiej strony dotychczasowej umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego – właściciela nieruchomości. Skutkiem wniosku użytkownika jest więc niejako automatyczne udzielenie bonifikaty co najmniej w wysokości wskazanej w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy.

W opinii TK, mechanizm ten 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. Ingerencja ta jest tym bardziej rażąca, że następuje w formie zobowiązania dotychczasowego właściciela nieruchomości (tj. jednostki samorządu terytorialnego) do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty na zasadzie równości stron.

Zdaniem TK, nie ulega wątpliwości, że obowiązkowe udzielenie bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność powoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów.

Wobec powyższego TK uznał, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia TK, proponuje się, aby zmiana przepisów ustawy polegała na wprowadzeniu fakultatywności udzielania bonifikat od opłaty przekształceniowej.

4. Konsultacje

Pisma przedstawili: Minister Infrastruktury, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych, niektóre samorządy województw za pośrednictwem Związku Województw RP, niektóre miasta za pośrednictwem Unii Metropolii Polskich oraz Krajowa Rada Radców Prawnych.

Minister Infrastruktury zaproponował by zrezygnować także z obligatoryjności udzielania bonifikat w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Jednak przedmiotem orzeczenia TK była kwestia naruszenia konstytucyjnego prawa własności jednostki samorządu terytorialnego. Skarb Państwa, którego wolę „wyraża ustawodawca” może się zobowiązać w ustawie do obligatoryjnego udzielania bonifikaty, ale nie musi. Ustawodawca nie może jedynie narzucić tego zobowiązania jednostkom samorządu terytorialnego, które posiadają pewien konstytucyjny zakres niezależności od ustawodawcy. Z tego punktu widzenia nie ma więc konieczności poszerzania projektu.

Z drugiej strony, nieruchomości (gminne oraz państwowe) znajdujące się dziś w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych występujących o przekształcenie ich we własność (wraz z udzieleniem bonifikaty w opłacie za owo przekształcenie), mają niejednokrotnie „wspólną historię”. Stąd pozostawienie obligatoryjnych bonifikat w przypadku przekształcania nieruchomości Skarbu Państwa, mogłoby budzić wątpliwości co do słuszności tego rozwiązania. Przykładowo, dwie osoby mogły w przeszłości nabyć użytkowania wieczyste nieruchomości od Skarbu Państwa, przy czym, następnie, w przypadku nieruchomości będącej w użytkowaniu jednej z tych osób doszło do przeniesienia własności nadal użytkowanej przez nią nieruchomości z państwa na gminę. Natomiast w przypadku nieruchomości użytkowanej przez drugą osobę, własność pozostała nadal w rękach państwa. Owo przeniesienie własności, lub jego brak, na ogół było niezależne od woli użytkowników. W takiej sytuacji pierwsza osoba nie mogłaby żądać obligatoryjnego udzielenia bonifikaty, a ta druga mogłaby, ponieważ nieruchomość przez nią użytkowana nadal należałaby do Skarbu Państwa. Ta argumentacja uzasadniła poszerzenie projektu o zniesienie obligatoryjności bonifikat także w odniesieniu do nieruchomości państwowych. W przeciwnym przypadku „naprawienie” ustawy w jednym zakresie (prawo własności jednostek samorządu terytorialnego), mogłoby rodzić wątpliwości w innym (równość obywateli).

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa może zwiększyć dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego o kwoty nieudzielonych bonifikat. Indywidualne decyzje w tych sprawach będą jednak podejmować uprawnione organy.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.