

Opinia prawna
w sprawie wniosku kilku gmin do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt
K.10/02)

Gminy w Człuchowie, Lęborku i Gryfinie zarzucają ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. Nr 113, poz. 1209) sprzeczność z Konstytucją RP.

Gmina w Człuchowie zarzuca ustawie (art. 1 ust. 1) sprzeczność z art. 21, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji,

Gmina w Gryfinie zarzuca art. 1 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 2 ustawy sprzeczność z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 1 konstytucji,

Gmina Lębork zarzuca ustawie sprzeczność z art. 21, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 2 konstytucji.

Gminy w Człuchowie i Lęborku wskazują ponadto na sprzeczność z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).

W uzasadnieniu gminy wskazują na:

1) ograniczenie jednostkom samorządu terytorialnego znajdującym się na terenach „Ziem Odzyskanych” konstytucyjnie zagwarantowanego prawa własności (art. 165 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 6 ust. 2) oraz pozbawienia słusznego odszkodowania z tytułu praktycznego wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 konstytucji).

2) uszczuplenie przez ustawę zagwarantowanych prawem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3 oraz art. 3 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) w postaci ograniczenia dochodów z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego lub należności ze sprzedaży nieruchomości użytkownikowi wieczystemu lub opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności: zmniejszeniu dochodów własnych gmin nie towarzyszyło ani zmniejszenie zadań ani zwiększenie finansowania z innych źródeł,

3) naruszenie gwarantowanej własności komunalnej, wyrażonej w art. 165 ust. 1 konstytucji i odebranie lub bardzo daleko idące ograniczenie przysługujących gminom praw majątkowych,

- 4) naruszenie art. 64 ust. 2, statuującego zasadę równości dla wszystkich ochrony własności poprzez źle skonstruowany mechanizm nabycia przez zainteresowanych prawa własności, który jednocześnie podważając zaufanie obywateli do Państwa o organów samorządu terytorialnego, stawia w dużo korzystniejszej sytuacji beneficjentów ustawy w stosunku do osób, które wcześniej nabyły użytkowane grunty odpłatnie,
- 5) naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego, poprzez naruszenie takich wartości jak przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność; zarówno przywileje użytkowników wieczystych, jak i uszczerbek dobra wspólnego, decydujące o naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikają ze szczególnie korzystnych - w zestawieniu z zasadami ogólnymi - warunków finansowych nabycia prawa własności, nierozdzielnie związanych z uszczupleniem mienia komunalnego,
- 6) naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32) oraz zasady państwa prawa (art. 2 konstytucji), poprzez zaadresowanie ustawy tylko do obywateli, których nieruchomości znajdują się na obszarze tzw. Ziemi Odzyskanych.

Wszystkie wyżej wymienione argumenty są uzasadnione w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa uległa istotnej modyfikacji w trakcie prac legislacyjnych.

W pierwotnej wersji projekt przyznawał prawo do nabycia własności zabudowanej działki gruntu na cele mieszkaniowe i nieruchomości rolnej wszystkim obywatelom RP będącym w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami lub współużytkownikami wieczystymi, posiadającym to prawo przed dniem 27 maja 1990 (druk nr 3087).

Autorom projektu chodziło jednak głównie o osoby zamieszkujące w województwach Polski Północnej i Zachodniej, do których w trakcie prac nad ustawą ograniczyli swoją propozycję. W uzasadnieniu do projektu podniesiono, że chodzi o zniesienie w stosunku do polskich repatriantów stanu tymczasowości

gospodarowania na niektórych nieruchomościach poprzez przekształcenie ich w prawo własności.

Drugi argument, podniesiony w uzasadnieniu, to potrzeba uleczenia „rozkojarzonego” cywilistycznie prawa poprzez ściśle skorelowanie prawa własności budynków i lokali z prawem własności nieruchomości gruntowych, na których budynek jest usytuowany, co mieści się, zdaniem projektodawców, w ramach pełnych przekształceń własnościowych w dobie transformacji makrosystemowych.

Projekt był opiniowany negatywnie przez BSE, które zwracało uwagę na sprzeczność z konstytucją, zwłaszcza w aspekcie orzeczenia TK z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K.8/98, OTK nr 3 z 2000 r., poz. 87), którym Trybunał orzekł niezgodność art. 1 ust. 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności z art. 2 Konstytucji RP i niezgodność art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt. 4 i pkt. 5 ww. ustawy z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji.

W powyższym wyroku TK uznaje dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności jedynie wówczas, gdy odpowiada ona zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu. Należy zatem zbadać czy zakwestionowana ustawa jest konieczna dla ochrony interesu publicznego ewentualnie dla realizacji przemian ustrojowych.

Problem konieczności pozbawienia prawa własności gmin dla ochrony interesu publicznego jest problemem politycznie spornym. Nie można natomiast uznać ustawy jako elementu transformacji ustrojowej, gdyż instytucja użytkowania wieczystego posiada trwałe miejsce w polskim systemie prawnym i nic nie wskazuje na zamiar jej zniesienia. Uwłaszczenia części obywateli majątkiem gmin nie można uznać również za fragment przekształceń uwłaszczeniowych, towarzyszących transformacji ustrojowej, gdyż koncepcja powszechnego uwłaszczenia nie uzyskała politycznego poparcia, a poza tym dotyczy tylko części obszaru Polski.

Reasumując, biorąc pod uwagę wszystkie podniesione przez gminy argumenty, wnioski uważam za uzasadnione.

Opracowała: Zofia Monkiewicz