

RCL DPiO 5604-18/10

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 26 STYCZNIA 2010 R., SYGN. AKT K 9/08

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. **Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 8 lutego 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 21, poz. 109.

2. **Sentencja orzeczenia:**

**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, z późn. zm.) **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 4 ust. 8 i 9** ww. ustawy **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 2 Konstytucji.

3. **Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, **traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. z dniem 9 sierpnia 2011r.

4. **Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Zakwestionowany przepis art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, zwanej dalej „ustawą o przekształceniu” stanowi, że osobie fizycznej, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego

wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na jej wniosek, 90 % bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1, jeżeli nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę. Natomiast osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wniosek, 50% bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny przyjął jako wzorzec konstytucyjny art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Oceniając zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 2 Konstytucji, w którym została wyrażona zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż badane przepisy są zgodne z ww. zasadą, bowiem zawarte w nich kryteria udzielania bonifikat (przesłanka dochodu oraz przesłanka temporalna) realizują cel ustawy, mają charakter racjonalny i znajdują uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Natomiast oceniając system udzielania bonifikat, o których mowa w badanym przepisie pod kątem ich zgodności z wzorcem zawartym w art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przede wszystkim mechanizm ich udzielania. W opinii Trybunału mechanizm ten stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawia on bowiem te jednostki jakiegokolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, gdyż udzielanie tych bonifikat ma charakter obligatoryjny, co oznacza, iż organ zobowiązany jest do automatycznego akceptowania każdego złożonego wniosku o udzielenie bonifikaty. Powyższa regulacja budzi również zastrzeżenia pod kątem formy w jakiej następuje przekształcenie. Zdaniem Trybunału forma dokonania przekształcenia w drodze decyzji administracyjnej jest nie właściwa, gdyż użytkowanie wieczyste to instytucja właściwa dla prawa cywilnego.

Badana regulacja budzi również zastrzeżenia z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skutkiem, bowiem udzielania bonifikaty przy przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dochód ten ulega zmniejszeniu nie tylko przez utratę pożytków cywilnych w postaci opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, ale

utrudnia również prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ nie są one w stanie ocenić ilości składanych wniosków w każdym czasie do końca 2012 roku (termin ten określa ustawa o przekształceniu – art. 1 ust. 5). Wprawdzie zastosowany mechanizm na początku prowadzi do zwiększenia dochodów gmin, jednakże w dłuższej perspektywie czasowej może stać się istotną przeszkodą w ich rozwoju. Ponadto analizowana regulacja nie przewiduje żadnej formy rekompensaty, chociażby przez zmniejszenia zadań samorządów lub możliwość uzyskania dodatkowych (innych) źródeł dochodu.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie z przepisu art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu, zakodowanej w jego treści, normy stanowiącej, że udzielanie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostek samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej. Derogacja z systemu prawa przepisu w powyższym zakresie nastąpi po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Zatem podjęcie działań legislacyjnych przez prawodawcę w przedmiotowym zakresie jest niezbędne.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Realizacja niniejszego orzeczenia Trybunału na poziomie minimalnym będzie wymagała zagwarantowania fakultatywności udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. W opinii Trybunału, przy podjęciu prac legislacyjnych ustawodawca może również rozważyć możliwość zmiany innych elementów ustawy, w szczególności formy decyzji administracyjnej przy dokonywaniu przekształceń oraz niekorzystnego wpływu bonifikat na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu na 18 miesięcy. Ma to na celu zapewnienie ustawodawcy odpowiedniego czasu na podjęcie działań legislacyjnych przywracających stan zgodności z Konstytucją. Jednakże ze względu na fakt, iż obowiązująca ustawa o przekształceniu przyznaje prawo do występowania z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości do dnia 31 grudnia 2012 roku wydaje się, iż prace w celu realizacji wyroku powinny zostać podjęte niezwłocznie.

Jednakże wybór odpowiednich rozwiązań w tym zakresie należy do ustawodawcy.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Biorąc pod uwagę powyższe istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w zakresie wyeliminowania z systemu prawnego wadliwej regulacji.

### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Wydaje się, iż ze względu na tematykę niniejszego wyroku oraz potrzebę kompleksowych zmian, podmiotem właściwym do podjęcia prac mających na celu wprowadzenie odpowiednich regulacji dotyczących fakultatywności udzielanych bonifikat i zapewnienie większego udziału jednostkom samorządu terytorialnego w procesie przekształcania jest Minister Infrastruktury.

Jednakże w przypadku podjęcia działań legislacyjnych obejmujących również zmianę całego mechanizmu udzielania bonifikat, lub przyznania jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu przekształceń rekompensaty lub dodatkowych źródeł dochodów wydaje się, iż właściwym do podjęcia stosownych działań powinien być Minister Infrastruktury w porozumieniu z Ministrem Finansów.

### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Ewentualne zmiany ustawodawcze powinny iść w kierunku zapewnienia fakultatywności w udzielaniu bonifikat przez jednostki samorządu terytorialnego w procesie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jednocześnie zgodnie z sugestią Trybunału Konstytucyjnego zawartą w uzasadnieniu do wyroku wydaje się również, iż zakres prac legislacyjnych powinien zostać również objęty cały mechanizm przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, bowiem szcątkowe regulacje mogą nie przynieść zamierzonego rezultatu.

W związku z powyższym, w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego na poziomie minimalnym, Rządowe Centrum Legislacji proponuje następującą nowelizację przepisów zaskarżonej ustawy:

W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w art. 4 ust. 8 i 9 otrzymują brzmienie:

„8. Osobie fizycznej, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości,

ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na jej wniosek, 90% bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jeżeli nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę.

9. Osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela na ich wniosek, 50% bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.”.

Zaproponowane rozwiązanie rozróżnia sytuację udzielania bonifikat w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa od nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku udzielania bonifikat w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa regulacja dotychczasowa nie uległa zmianie (bowiem Trybunał w analizowanym wyroku orzekł o niezgodności tylko w zakresie nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego), zatem obecnie obowiązujące brzmienie ust. 8 i 9 z art. 4 zostało zawężone jedynie do tego rodzaju nieruchomości.


Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego udzielanie bonifikaty będzie miało charakter fakultatywny, a jej szczegółowe warunki, zgodnie z ust. 11a art. 4 ustawy o przekształceniu, zostaną określone w uchwale właściwej rady lub sejmiku.

Wprowadzenie nowelizacji w powyższym zakresie nie jest jednak konieczne, bowiem odpowiednia regulacja dotycząca fakultatywności w udzielaniu bonifikat została już przewidziana w art. 4 ust. 7 ustawy, który stanowi, że organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty (...) w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku. Powyższa regulacja jest na tyle ogólna, że w jej zakres wejdzie również zakwestionowana przez Trybunał regulacja dotycząca fakultatywności udzielania bonifikat odnośnie nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy przekształceniowej.

Niezbędna wydaje się również kwestia uregulowania sytuacji w przedmiocie wniosków już złożonych o udzielenie bonifikaty w procesie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności w zakresie nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, w sposób zgodny z zasadą ochrony praw nabytych.

#### 4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Do chwili obecnej nie zostały podjęte działania legislacyjne w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
  
Barbara Wysocka

Sporządziła:  
Anna Markowska  
Tel.: 694 70 01

4.05.2010r.  
Anna Markowska