



DGN.1.0530.5.2017.HS

NK: 164861/17

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Minister Infrastruktury i Budownictwa, działając na podstawie art. 13 *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1123)*, zawiadamia, że petycja z dnia 7 lipca 2017 r. w zakresie:

- 1) skierowania projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (UD 75), który został przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, do Sejmu celem rozpoczęcia prac, albo jako projekt rządowy albo jako projekt poselski - została rozpatrzona negatywnie;
- 2) zgłoszenia autopoprawki do ww. projektu ustawy poprzez uwzględnienie poprawek zgłoszonych przez Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste” bądź ewentualnie poprawek zgłoszonych przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pana Macieja Wąsika – w przypadku poprawki nr 1 oraz poprawki nr 2 pkt 1 - została częściowo rozpatrzona pozytywnie, natomiast w zakresie pozostałych propozycji - została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Ad 1. Zgodnie z *Konstytucją RP* inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Radzie Ministrów. Zatem projekty ustaw może przedkładać Sejmowi Rada Ministrów, jako Rząd będący ciałem kolegialnym, a nie poszczególni członkowie tej Rady. Natomiast minister, jako członek Rady Ministrów, w myśl postanowień *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392, z późn. zm.)* jest obowiązany do przedkładania projektów ustaw na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów.

Do etapów procedowania nad projektem dokumentu rządowego, w tym projektem ustawy, określonych w *Uchwale Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.)* należą m.in. uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu. Projekt UD 75 zakłada szczególny tryb nabycia prawa własności gruntów przez użytkowników wieczystych, polegający na przekształceniu z mocy ustawy prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, w prawo własności na rzecz ww. osób. W związku z gwarantowaną przez *Konstytucję* równą dla wszystkich ochroną własności, w tym jednostek samorządu terytorialnego, a także chronioną konstytucyjnie samodzielnością finansową samorządów projekt ustawy wymagał zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Następnym etapem procedowania rządowego projektu ustawy, przewidzianym w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*, jest rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów. Dopiero po rozpatrzeniu przez Komitet ww. projekt można przedkładać do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a następnie po rozpatrzeniu Rada Ministrów kieruje projekt do Sejmu. Podkreślić należy, że Minister Infrastruktury i Budownictwa nie kieruje projektów ustaw do rozpatrzenia przez Sejm. Ponadto należy zauważyć, że z chwilą przekazania projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów resort infrastruktury i budownictwa przestaje

mieć wpływ na kalendarium prac nad projektem. Na tym etapie procedowania wyłącznie od Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów zależy losy projektu, a w szczególności jego treść, tempo prac, jak również decyzja o wniesieniu pod obrady Sejmu.

Ad 2. Propozycje zawarte w poprawce nr 1 dotyczące terminu przekształcenia oraz w poprawce nr 2 pkt 1, w której Stowarzyszenie proponuje w art. 1 ust. 2 projektu definicję „*gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe*” odpowiadają aktualnemu brzmieniu projektu. W ramach prowadzonych prac legislacyjnych nastąpiła zmiana niektórych rozwiązań projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (UD 75). Zaproponowano aby przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ww. gruntów nastąpiło z dniem 31 grudnia 2017 r. Rozszerzony został także zakres projektowanej ustawy na wszystkie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe, zarówno budynkami wielolokalowymi, jak również domami jednorodzinnymi. Tym samym w aktualnej wersji projektu skonsumowane zostały ww. propozycje Stowarzyszenia.

Odnosząc się do pozostałych propozycji zgłoszonych w ramach poprawki nr 1, w tym do nowego brzmienie art. 1 ust. 1 projektu UD 75, zgodnie z którym „z dniem 31 grudnia 2017 r. prawo użytkowania wieczystego i udziały w tym prawie przekształca się w prawo własności i udziały w prawie własności” należy zauważyć, że skutkiem uwzględnienia proponowanego brzmienia byłaby *de facto* likwidacja prawa użytkowania wieczystego istniejącego w dniu 31 grudnia 2017 r. Przekształceniem objęci byłiby wszyscy użytkownicy wieczystości, zarówno osoby fizyczne, jak również osoby prawne, a także wszystkie nieruchomości niezależnie od celu na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Tym samym ustawowym przekształceniem zostałyby objęte prawo do nieruchomości podmiotów gospodarczych - przedsiębiorców. Proponowane w petycji rozwiązanie w odniesieniu do przedsiębiorców jest dalej idące niż przyznane tym podmiotom **roszczenie** o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości gruntowych na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, z późn. zm.) po znowelizowaniu ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110). Należy przypomnieć, że wprowadzenie tego rozwiązania wzbudziło zastrzeżenia zarówno Komisji Europejskiej, w kontekście przepisów o pomocy publicznej, jak również Trybunału Konstytucyjnego. Komisja Europejska zakwestionowała przepisy przyznające przedsiębiorcom roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za cenę inną niż cena rynkowa gruntu. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13 orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu (...), w zakresie w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia wszystkim osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ww. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. Trybunał wskazał, że trudno odnaleźć racje przemawiające za uprzywilejowaniem osób prawnych w nabyciu prawa własności gruntu publicznego.

Ponadto powyższa propozycja nowego brzmienia art. 1 ust. 1 projektu UD 75 jest niespójna z obowiązującymi ustawami, w szczególności z *ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości* (Dz. U. poz. 1529), która przewiduje oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w ramach realizacji rządowego programu „Mieszkanie +”.

W świetle powyższego propozycja Stowarzyszenia Interesu Społecznego „Wieczyste” objęcia uprzywilejowanym nabyciem prawa własności nieruchomości w trybie przekształcenia z mocy ustawy prawa użytkowania wieczystego w prawo własności również osób prawnych będących przedsiębiorcami, budzi poważne zastrzeżenia, bowiem nie uwzględnia przepisów o pomocy publicznej, wywodzących się z prawodawstwa Unii Europejskiej, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie uwzględnia również nowych regulacji dotyczących budownictwa mieszkaniowego w oparciu o Krajowy Zasób Nieruchomości.

Natomiast propozycja dodania w art. 3 ust. 1a dotyczącego nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego wszystkich nieruchomości gruntowych zabudowanych na cele mieszkaniowe godzi przede wszystkim w prawo własności, które przysługuje Skarbowi Państwa i gminom, a pozbawienie go powinno wiązać się z odszkodowaniem (art. 64 *Konstytucji*) oraz jest niezgodne z Polityką Rządu. Trybunał Konstytucyjny, uznając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności, zastrzegł jednak, że „*im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe*”. Określając zakres możliwej ingerencji w prawa majątkowe gmin Trybunał

wskazał, że norma władczo wkraczająca w uprawnienia właścicielskie gmin powinna znajdować usprawiedliwienie w „konieczności ochrony interesu publicznego, ewentualnie realizacji przemian ustrojowych (...) nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Jest dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu.” (wyrok K 8/98). Pozbawienie gmin prawa własności nieruchomości z mocy ustawy, a tym samym wbrew ich woli, wypełnia znamiona wywłaszczenia, które, zgodnie z ww. art. 21 ust. 2 *Konstytucji*, jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zatem proponowane przez Stowarzyszenie nieodpłatne przejęcie przez użytkowników wieczystych własności nieruchomości przysługującej, w szczególności gminom należy uznać za naruszenie ww. zasady proporcjonalności, tym bardziej, że Stowarzyszenie nie wskazuje źródła dodatkowych dochodów bądź dotacji, które zrekompensowałyby gminom utracone dochody, niezbędne na realizację zadań nałożonych na gminy. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawia dotychczasowe prawodawstwo, np. *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu (...)*, które przewiduje co do zasady (z wyjątkami ograniczonymi do określonej grupy osób) odpłatność za nabycie, przekształcenie bądź innego rodzaju przejęcie mienia publicznego przez osoby prywatne. Tym samym proponowane nieodpłatne nabycie prawa własności przez użytkowników wieczystych mogłoby zostać uznane za rozwiązanie niekonstytucyjne również z tego względu, że mogłoby stanowić nadmierne uprzywilejowanie tej grupy użytkowników w porównaniu do osób, które własność gruntu uzyskały w drodze przekształcenia dokonanego na podstawie obowiązującej *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu (...)* i uiszczyli opłatę za przekształcenie.

Natomiast kwestionowane przez Stowarzyszenie zwolnienie z odpłatnego przekształcenia osób, które użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie *dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.)* należy uznać za uzasadnione. Podkreślenia wymaga, że projektowana ustawa UD 75 odnosi się do przekształcenia użytkowania wieczystego gruntów, a nie budynków (kamienic), które, jak stwierdza Stowarzyszenie, zostały odbudowane przez państwo (PRL). Zwolnienie z opłat za przekształcenie tzw. „dekretowców” wiąże się z prawem do gruntu, którego zostali pozbawieni na mocy ww. *dekretu*. Za odebrane prawo własności osoby te otrzymały bowiem prawo użytkowania wieczystego. Zatem w wyniku przekształcenia prawo własności gruntów niejako „powraca” do byłych właścicieli lub ich spadkobierców.

Propozycje zawarte w poprawce nr 2 odnoszące się do zasad odpłatności za przekształcenie uregulowane w art. 3 ust. 2 i 6 projektu UD 75, a także dotyczące wykreślenia art. 6, nie są możliwe do uwzględnienia.

Wprowadzenie opłaty za przekształcenie przy zastosowaniu nowej stawki procentowej wynoszącej 0,3% ceny nieruchomości gruntowej należy uznać za zmianę systemową dotyczącą przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.)*. W przepisie art. 72 ust. 3 tej *ustawy* określone zostały bowiem stawki procentowe opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z ww. art. 72 ust. 3 pkt 4 wysokość stawki procentowej opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe określona została na poziomie 1 % ceny tej nieruchomości.

W świetle powyższego proponowane brzmienie art. 3 ust. 2 „Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 1 stycznia 2017 r. przy zastosowaniu stawki 0,3 %.” Zawiera wewnętrzną sprzeczność bowiem w dniu 1 stycznia 2017 r. obowiązującą wysokością opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego będzie opłata ustalona według zasad i trybu przewidzianego w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*.

Należy podkreślić, że proponowane obniżenie stawki procentowej dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie jest jedynym instrumentem pozwalającym na obniżenie wysokości opłat przekształceniowych dla niektórych grup użytkowników wieczystych, np. emerytów, czy rencistów. W projekcie UD 75 przewidziano bowiem możliwość udzielania bonifikat od opłat przekształceniowych. Co do zasady o wysokości tych bonifikat oraz kryteriach ich udzielania będą rozstrzygały organy stanowiące bądź nadzorcze jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, wydając akty prawa miejscowego. Udzielanie bonifikat jest bardziej adekwatnym instrumentem dla osiągnięcia celu polegającego na obniżeniu opłat w odniesieniu do użytkowników najuboższych w porównaniu do proponowanej obniżki stawki procentowej opłaty przekształceniowej, która znajdzie zastosowanie do wszystkich użytkowników wieczystych, nawet tych, którzy mają niskie, niezaktualizowane opłaty, a także tych, którzy nie mają problemów z uiszczaniem opłat.

Nie może zostać uwzględniona również propozycja dotycząca zmiany art. 3 ust. 6 polegająca na skróceniu okresu odpłatności za przekształcenie do 10 lat. Jak szczegółowo wyjaśniono

w uzasadnieniu projektowanej ustawy, konstruując zasady odpłatności za przekształcenie zaproponowano rozwiązanie, które zapewni dochody na poziomie porównywalnym do dotychczasowej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego dokonywanego na podstawie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu (...)*, która ustalana jest według zasad określonych w art. 67 ust. 3a i art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. W myśl powyższych przepisów obecna opłata za przekształcenie obliczana jest jako różnica wartości prawa własności nieruchomości gruntowej oraz wartości użytkowania wieczystego.

Badania ankietowe przeprowadzone za pośrednictwem wojewodów wśród gmin na obszarze całego kraju, pozwoliły na określenie średniej wysokości opłaty uzyskiwanej przez gminę w przypadku sprzedaży prawa własności użytkownikowi wieczystemu bądź w przypadku przekształcenia prawa na mocy ustawy o przekształceniu z 2005 r., która wyniosła około 20% wartości rynkowej gruntu. Przyjmując tę średnią zaproponowano minimalną długość okresu płatności za ustawowe przekształcenie na poziomie 20 lat. Opłata roczna za grunt oddany na cel mieszkaniowy wynosi 1% ceny gruntu, co po 20 latach płatności i zapewnieniu waloryzacji pozwoli osiągnąć poziom obecnie pobieranych przez gminy wynagrodzeń za przekształcenia praw do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Propozycja wykreślenia art. 6 dotycząca waloryzacji opłat przekształceniowych nie jest możliwa do uwzględnienia. Waloryzacja opłat przekształceniowych jest bowiem korzystniejsza dla osób je ponoszących niż ich procentowanie.

Proponowana zmiana art. 5 ust. 3 i 4, zawarta w poprawce nr 3, nie może zostać uwzględniona z uwagi na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, kwestionujące ustawowe określanie wysokości bonifikat, jakich mogą udzielać jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy. W związku z tym pozostawiono samorządom swobodę w kształtowaniu wysokości udzielanych bonifikat w aktach prawa miejscowego. Tym samym umożliwiono samorządom kształtowanie lokalnych polityk mieszkaniowych.

Poprawka nr 4, dotycząca rozszerzenia zakresu tej zmiany *ustawy o gospodarce nieruchomościami* przewidzianej w art. 15 projektu UD 75 odnosi się do zmiany zasad i trybu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego uregulowanych w ustawie. Proponowana zmiana jest zmianą systemową i nie jest związana bezpośrednio z materiałą projektu UD 75, którego celem jest przekształcenie, tj. zamiana prawa użytkowania wieczystego we własność, natomiast aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego w istocie dotyczyć będzie przypadków, w których użytkowanie wieczyste nadal funkcjonuje. Zatem powyższa propozycja zmiany *ustawy o gospodarce nieruchomościami* wykracza poza zakres projektowanej ustawy.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 13 ust. 2 *ustawy o petycjach* sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

2 powołany

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Tomasz Zuchowski
Podsekretarz Stanu