

Stanowisko Związku Miast Polskich
w sprawie
poprawki "uwłaszczeniowej" w ustawie o ustroju rolnym

Związek Miast Polskich **jest przeciwny wywłaszczeniu jednostek samorządu terytorialnego z ich majątku**, w sposób niezgodny z Konstytucją, czemu dał wyraz w **uchwale Zgromadzenia Ogólnego Związku** z dnia 30 marca 2000 r., a także w stanowisku z dnia 26 sierpnia 2000 roku i w późniejszym wystąpieniu do Prezydenta RP z wnioskiem o niepodpisywanie ustawy wprowadzającej "powszechne uwłaszczenie mieszkańców".

Zarząd Związku Miast Polskich zwraca się ponownie do Senatu RP z apelem o odrzucenie poprawki uchwalonej przez posłów w ostatniej chwili, bez rozważenia skutków prawnych i finansowych, oznaczonej w ustawie jako art. 15. Prosimy o **niedopuszczenie do wejścia w życie uchwalenia ustawy** zawierającej **zasadnicze niezgodności z gwarancjami konstytucyjnymi** samorządu terytorialnego, dotyczącymi **ochrony własności komunalnej** oraz konieczności zrekompensowania jednostkom samorządu terytorialnego ponoszonych w wyniku zmian legislacyjnych strat i ubytków w ich dochodach.

W przypadku uchwalenia ustawy zawierającej art. 15 w obecnym brzmieniu Zarząd Związku Miast Polskich zwróci się do Prezydenta RP o **niepodpisywanie ustawy**, podobnie jak to uczynił 11 września 2000 roku, między innymi także na nasz wniosek. W przypadku podpisania ustawy miasta zwrócą się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 15 ustawy.

Zarząd Związku Miast Polskich stwierdza, że:

- a) Ustawa z dnia 26 lipca 2001 roku **w pełni zabezpieczyła** prawa osób będących użytkownikami wieczystymi osadniczych gospodarstw chłopskich na Ziemiach Odzyskanych. Ustawa zapewniła im nieodpłatne uwłaszczenie. Nastąpiło w ten sposób załatwienie problemu statusu własnościowego rolników na Ziemiach Odzyskanych. Proces zapoczątkowany tą ustawą jeszcze trwa.
- b) Obecna zmiana **proces ten zasadniczo komplikuje**:
 - rozciąga na cały kraj i na wszystkich użytkowników wieczystych, będąc w istocie częściowym powrotem do próby "powszechnego uwłaszczenia mieszkańców", zawetowanej przez Prezydenta RP 11 września 2000 roku;
 - **zmienia warunki procesu w trakcie jego trwania**, różnicując wobec prawa osoby, które dokonały stosownych czynności wcześniej na podstawie dotychczasowych przepisów, zarówno dotyczących chłopskich gospodarstw osadniczych na Ziemiach Odzyskanych, jak i osób, które przejmowały użytkowanie wieczyste na własność na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących (na pozostałych obszarach kraju);
 - dokonuje **wywłaszczenia mienia komunalnego**, przekazanego gminom na własność w zdecydowanej większości z mocy prawa (komunalizacja części mienia państwowego w 1999 roku), nie biorąc ponadto pod uwagę skutków finansowych tej decyzji dla samorządów;
 - dokonuje *de facto* **wywłaszczenia mieszkań komunalnych**, bowiem uwłaszczenie "nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe" oznacza także zmianę własności wszelkich zabudowań na tych nieruchomościach;
 - proponuje uwłaszczenie "na siłę" (z mocy prawa), **bez wniosku zainteresowanej osoby**, to znaczy także **wbrew jej woli** (co nie jest wykluczone);
 - nie zapewnia uwłaszczenia nieodpłatnego (brak odpowiedniego zapisu w nowelizacji), to znaczy **w istotny sposób pogarsza** warunki uwłaszczenia na Ziemiach Odzyskanych.
- c) Uwłaszczenie jest dokonywane w sposób niezgodny z Konstytucją, z naruszeniem podstawowych zasad systemu prawnego, w tym zwłaszcza **zasady ochrony własności** (w tym wypadku komunalnej, to znaczy społeczności lokalnych) oraz zasady wywłaszczania **jedynie na cel publiczny i wyłącznie za słusznym odszkodowaniem**.
- d) Uwłaszczenie części mieszkań komunalnych **utrudni gminom wykonywanie ustawowych zadań własnych z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności oraz prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej**.
- e) Uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów komunalnych, w tym zabudowanych na cele mieszkaniowe, **zagroza destabilizacją finansów lokalnych**. Dochody gmin z tytułu sprzedaży mienia komunalnego oraz z tytułu dzierżawy, w tym w znacznej części z dzierżawy wieczystej, wynosiły w ostatnich latach **około 5 procent łącznych dochodów gmin (wg GUS)**.
- f) Nałożenie na gminy i powiaty nowych zadań z zakresu administracji i geodezji, związanych z wykonaniem ustawy, następuje **bez żadnych środków finansowych** w budżecie państwa na rok 2003.

Zarząd Związku Miast Polskich protestował po uchwaleniu przez Parlament poprzedniej kadencji tzw. powszechnego uwłaszczenia mieszkańców, jednak **nie wystąpił przeciwko ustawie z dnia 26 lipca 2001 roku**, rozumiejąc znaczenie załatwienia sprawy własności gospodarstw rolnych na Ziemiach Odzyskanych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W latach 90. Związek sam wskazywał na konieczność załatwienia tej sprawy. Obecna nowelizacja **nie ma jednak nic wspólnego z tym rozwiązaniem już problemem**. Zarząd stwierdza, że po raz kolejny nastąpiło uchwalenie ważnego przepisu prawa w sposób nieprzemyślany. Rozciągnięcie bowiem ustawy z dnia 26 lipca 2001 roku na cały kraj i na wszystkie nieruchomości nie ma żadnego związku ani z "europejskim" uzasadnieniem ustawy, ani tym bardziej z ustrojem rolnym. **Nie mieści się ponadto w zakresie ustawy, określonym przez jej tytuł i opisanym w art. 1.** Nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe, objęte art. 15 ustawy, nie mają nic wspólnego z ustrojem rolnym państwa. Wypada też podkreślić, że głosowano za tym przepisem pomimo negatywnej opinii Komisji, które sugerowały odrzucenie odczytanej poprawki.

Zarząd Związku Miast Polskich wyraża ubolewanie, że problem ten - wbrew regulaminowi Sejmu - **nie stał się przedmiotem poważnej debaty** na forum komisji sejmowych, a z **organizacjami gmin, powiatów i województw nie przeprowadzono w tej sprawie żadnych konsultacji**.

Kwidzyn, 11 kwietnia 2003

Prezes Związku Miast Polskich
Ryszard Grobelny

Uzasadnienie

Zarząd Związku Miast Polskich w swym oficjalnym stanowisku **wymienia tylko te liczne niezgodności ustawy "uwłaszczeniowej" z Konstytucją**, które ściśle wiążą się z warunkami wykonywania przez gminy nałożonych na nie zadań. W niniejszym uzasadnieniu wskazane są jednak także inne wątpliwości natury konstytucyjnej, które powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie art. 15 ustawy o ustroju rolnym.

1. **Uwłaszczenie nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe** jest dokonywane z naruszeniem kilku podstawowych zasad konstytucyjnych:

a) **Wbrew konstytucyjnej zasadzie ochrony własności (art. 21)**, w tym przypadku własności społeczności lokalnych - gmin (w niewielkiej części także powiatów i województw, którym przekazano niewielkie zasoby mieszkaniowe, związane z otrzymanymi zadaniami - np. mieszkania szkolne).

Wywłaszczenie samorządów **nie następuje na cel publiczny** i odbywa się **bez odszkodowania**, a więc niezgodnie z **ust. 2 art. 21** Konstytucji.

b) **Wbrew konstytucyjnym zasadom sprawiedliwości społecznej (art. 2) i równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1)**; gminy sprywatyzowały dotąd blisko połowę mieszkań komunalnych (tabela 1). Obecna decyzja o uwłaszczeniu z mocy prawa niektórych lokatorów oznacza naruszenie powyższych zasad wobec osób, które wcześniej nabyły mieszkania od gmin.

c) W sposób oznaczający **destabilizację finansów miast w roku 2003** (spowoduje ją - podobnie jak to miało miejsce w roku 2000 - sama zapowiedź powszechnego uwłaszczenia). W budżetach miast zaplanowano w roku bieżącym konkretne przychody ze sprzedaży składników mienia komunalnego, w tym z przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Środki te zaplanowano wydać na konkretne przedsięwzięcia, w tym zwłaszcza inwestycje (także mieszkaniowe), na które zawarto już określone umowy. Nagła utrata tych dochodów oznacza brak możliwości realizacji konkretnych zadań własnych, a często także wywiązania się z umów.

d) W sposób, który **spowoduje stały, bardzo poważny ubytek dochodów gmin w dalszych latach** (w latach 1994-1998 **coraz większa część ich dochodów pochodziła ze sprzedaży mienia komunalnego - tabela 2**). Parlament nie uwzględnił przy tym faktu, iż **dochody gmin z opłat za użytkowanie wieczyste (pozycja ta nie jest niestety wyodrębniona w sprawozdawczości) wynosiły corocznie także około 2 procent wszystkich ich dochodów**, a zatem uwłaszczenie spowoduje kolejny poważny ubytek w budżetach (przykładowe dane w tabeli 3).

e) Tak poważne naruszenie systemu finansów gmin (bez zmiany zakresu ich zadań) jest w oczywistej sprzeczności z gwarancjami stabilności i adekwatności finansów samorządowych, zawartymi w art. 167 Konstytucji.

2. **Uwłaszczenie użytkowników wieczystych nieruchomości komunalnych** jest dokonywane w **sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności i pewności prawa**. Wprawdzie

posłowie zauważyli zmiany ustrojowe, jakie dokonały się w Polsce 27 maja 1990 roku i dokonali rozróżnienia użytkowników wieczystych sprzed tych zmian i późniejszych, jednak **dokonana po tym terminie zgodnie z prawem komunalizacja nieruchomości musi być uszanowana** także w tych przypadkach, w których posiadanie przez użytkownika prawa użytkowania wieczystego datuje się sprzed roku 1990.

3. Uwłaszczenie użytkowników wieczystych nieruchomości, w tym mieszkań komunalnych oraz uwłaszczenie użytkowników wieczystych niektórych innych nieruchomości, spowoduje **nagle nałożenie na gminy i powiaty nowych zadań** (ust. 3 art. 15) bez zapewnienia w budżecie państwa na rok 2003 odpowiednich środków finansowych na ten cel. O ile wiemy, w budżecie państwa nie ma także zaplanowanych środków na pokrycie kosztów, o których mowa w ust. 5 i 6 art. 15. Ustawa pomija przy tym konieczność dokonania stosownych czynności geodezyjnych (często także niezbędnych, do dziś nieprzeprowadzonych regulacji stanów terenowo-prawnych) nieruchomości. Konkludując: nałożenie na gminy i powiaty nowych zadań następuje bez zapewnienia adekwatnych do kosztów ich wykonania środków finansowych.

Poznań, 14 kwietnia 2003

Andrzej Porawski, dyrektor Biura ZMP

Tabela 1
Liczba mieszkań komunalnych (wg GUS)

Rok	Mieszkania komunalne ogółem	Mieszkania oddane do użytku w danym roku	Różnica (sprzedaż ?) *
1990	1 980 300	3 000	-
1991	1 994 400	2 600	X
1992	2 028 100	3 600	X
1993	2 032 500	4 600	X
1994	2 036 600	3 600	X
1995	1 857 000	3 300	182 900
1996	1 692 000	3 300	168 300
1997	1 630 000	3 700	65 700
1998	1 555 000	3 400	78 400
1999	1 458 600	2 700	100 100
2000	1 371 400	1 900	89 100
2001	1 279 800	2 300	93 900

* - Różnica do roku 1994 była dodatnia, bo - choć sprzedaż mieszkań komunalnych rozpoczęła się wcześniej, to przebiegające procesy komunalizacyjne powodowały, iż łączna liczba mieszkań wzrastała. Dopiero w roku 1995 zmiany prawne oraz zaawansowanie komunalizacji spowodowały istotną zmianę i początek znacznego spadku liczby mieszkań komunalnych.

Tabela 2
Dochody gmin ze sprzedaży i dzierżawy mienia w latach ubiegłych (w mln. zł, wg GUS)

Rok	Dochody gmin ogółem	Dochody ze sprzedaży mienia	%	Dochody z dzierżawy mienia	%
1990	X	X	X	X	X
1991	5 005,3	0	0,0	0	0,0
1992	6 440,2	0	0,0	0	0,0
1993	9 648,5	0	0,0	239,0	2,5

1994	14 808,0	438,1	3,0	205,0	1,4
1995	19 993,4	613,4	3,1	245,7	1,2
1996	30 956,4	1 110,0	3,6	301,1	1,0
1997	39 518,2	1 589,5	4,0	357,1	0,9
1998	46 119,4	1 909,5	4,1	427,4	0,9
1999	51 741,7 *)	4 036,5 **)	7,8	x	X
2000	56 350,2 *)	4 698,4 **)	8,3	x	X
2001	60 954,0 *)	3 105,2 **)	5,1	x	X

*) razem gminy i miasta na prawach powiatu;

**) dane od 1999 roku - dochody z majątku gmin ogółem (niestety GUS przestał gromadzić te dane w poprzednim rozbięciu).

Tabela 3
Przykładowe informacje o wielkości wpływów z majątku komunalnego, w tym z użytkowania wieczystego

Poznań, 1999 i 2000 (mln. zł)

Rodzaj dochodów	1999		2000	
	Kwota	%	Kwota	%
Dochody ogółem (część gminna)	716,6	100,0	829,9	100,0
w tym dochody z majątku miasta	43,0	6,0	58,5	7,0
w tym dochody ze sprzedaży mienia	25,0	3,5	34,0	4,1
w tym dochody ze sprzedaży mieszkań komun.	14,63	2,0	X	X
w tym dochody z użytkowania wieczystego	10,72	1,5	13,8	1,7

Gdańsk, 2000 i 2001 (mln. zł)

Rodzaj dochodów	2000		2001	
	Kwota	%	Kwota	%
Dochody ogółem (część gminna)	659,6	100,0	690,1	100,0
w tym dochody z majątku miasta	103,9	15,8	105,7	15,3
w tym dochody z użytkowania wieczystego	13,5	2,0	14,6	2,1

Kraków, 2000 i 2001 (mln. zł)

Rodzaj dochodów	2000		2001	
	Kwota	%	Kwota	%
Dochody ogółem (część gminna)	874,3	100,0	935,5	100,0
w tym dochody z majątku miasta	67,4	15,8	78,4	15,3
w tym dochody z użytkowania wieczystego	21,1	2,0	20,7	2,1

Andrzej Porawski
dyrektor Biura ZMP