



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2014 r.

PROKURATOR GENERALNY

**PG VIII TK 77/13
(K 29/13)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	11. 04. 2014
L.dz.	L.zał.

W związku z połączonymi wnioskami:

1) Rady Miasta Szczecina o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r., poz. 83) z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) Rady Gminy Ustronie Morskie o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą ochrony zaufania do

państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 1 ust. 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim przyznają użytkownikom wieczystym oraz ich następcom prawnym uprawnienie do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego, są niezgodne z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy wymienionej w pkt 1, w części odnoszącej się do Skarbu Państwa, z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Rada Miasta Szczecina, Rada Gminy Ustronie Morskie oraz Rada Miasta Poznania wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o kontrolę konstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83), dalej jako „ustawa o przekształceniu”, w brzmieniu nadanym po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), dalej jako ustawa nowelizująca z 2011 r.

Wnioskom (uzupełnionym w pismach procesowych), po ich wstępnemu rozpatrzeniu w trybie 36 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, został nadany bieg w zakresie zbadania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z wzorcami kontroli wskazanymi w petitum stanowiska.

Następnie wszystkie trzy wnioski połączono do wspólnego rozpoznania z uwagi na ich przedmiotową tożsamość.

Skarżące Rady stwierdziły, że art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu, przewiduje obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na żądanie osób fizycznych i prawnych, będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r. Z kolei art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu, wskazany obowiązek nakłada na właścicieli nieruchomości gruntowych w razie żądania przekształcenia, które przedstawią następcy prawni osób uprawnionych do przekształcenia, określonych w ust. 1, 1a i 2 tego artykułu.

Wnioskodawcy podkreślili, że do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. (tj. do dnia 8 października 2011 r.) przekształceniem były objęte tylko określone rodzaje nieruchomości, a mianowicie nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami albo przeznaczone pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolne. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności takich nieruchomości mogły wystąpić jedynie osoby fizyczne, natomiast osoby prawne miały taką możliwość tylko wówczas, jeżeli posiadane przez nie prawo użytkowania wieczystego było związane z własnością lokalu.

Skarżące Rady wskazały, że po nowelizacji zaskarżone przepisy nie zawierają już zamkniętego katalogu rodzajów nieruchomości, co do których użytkownikowi wieczystemu przysługuje żądanie przekształcenia tego prawa w prawo własności nieruchomości. Ponadto prawo do przekształcenia zostało rozszerzone na wszystkich użytkowników wieczystych, którzy byli nimi w dniu 13 października 2005 r., a także ich następców prawnych. Na podstawie art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu umożliwiono zatem występowanie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wszystkim osobom prawnym oraz ich następcom prawnym, z wyjątkiem określonym w art. 1 ust. 1b ustawy o przekształceniu dotyczącym: a)

nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm.), b) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców, c) nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie administracyjne, mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego.

Zdaniem Wnioskodawców, art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu naruszają art. 165 ust.1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto Rada Miasta Szczecina oraz Rada Miasta Poznania wniosły o ocenę zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

Rada Miasta Szczecina, uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 165 ust. 1 Konstytucji, wskazała, że wprowadzenie w art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu regulacji rozszerzającej podmiotowy i przedmiotowy zakres żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości spowodowało rażącą ingerencję w prawo własności gmin. Zdaniem Rady, gminy nie mają możliwości decydowania w kwestii rozporządzania nieruchomościami stanowiących ich własność, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste. W przypadku bowiem spełnienia przez użytkownika wieczystego warunków ustawowych uwłaszczenie staje się obligatoryjne. Wnioskodawca podkreślił, że po nowelizacji ustawy o przekształceniu doszło niejako do ustawowego ubezwłasnowolnienia gmin w zakresie doboru rodzajów nieruchomości, których własności są pozbawiane, jak i zasad, na jakich się to odbywa.

Oceniając zaskarżone przepisy w kontekście art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, Wnioskodawca stwierdził, że będące skutkiem zakwestionowanej regulacji

uszczerpienie własności gmin w konsekwencji prowadzi do pozbawienia dochodów, które gminy mogłyby przez kolejne lata uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości, a także pozbawia jednostki samorządu terytorialnego możliwości uzyskania ceny rynkowej za przekształcenie, którą mogłyby osiągnąć w przypadku uwłaszczenia użytkowników wieczystych w drodze umowy stron, zawartej na podstawie art. 32 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), dalej jako „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

Rada Miasta Szczecina podkreśliła, że nieekwiwalentność przekształcenia, która została narzucona gminom przez ustawę o przekształceniu, nie ma podstaw w wartościach konstytucyjnych. Ponadto Rada podniosła, że analiza dokumentów dotyczących przebiegu prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy nowelizującej z 2011 r. dowodzi, iż ustawodawca, uchwalając tę ustawę, „był świadomy negatywnych skutków finansowych dla gmin i Skarbu Państwa i niezgodności zapisów ustawy z Konstytucją”.

Wnioskodawca podniósł, że przepisy art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji określają, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami tymi mogą być m.in. dochody własne (w tym dochody z nieruchomości komunalnych). Tymczasem wynikającemu z zaskarżonych przepisów obniżeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani jakkolwiek forma rekompensaty, bądź możliwość uzyskania przez te jednostki dodatkowych źródeł dochodów.

W piśmie procesowym Rada Miasta Szczecina przedstawiła dodatkowe informacje i dane liczbowe wskazując, że zaskarżone unormowania nie spowodowały dotychczas pomniejszenia wpływów środków do budżetu tej Rady. Jednocześnie podkreśliła, że „drastyczne” pomniejszenie dochodów bieżących z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie ujawni się po około 12 latach od

przekształcenia, ponieważ opłata za przekształcenie pokrywa średnio 12 opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. W konsekwencji, jak wskazał Wnioskodawca, powstałe uszczuplenie dochodów spowoduje, iż w latach 2019 - 2020 Miasto Szczecin przekroczy limit ustawowego wskaźnika obsługi istniejącego zadłużenia (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; Dz. U. z 2013 r. poz. 855 ze zm.), nastąpi zatem spadek zdolności kredytowej Miasta oraz w efekcie ograniczenie wydatków inwestycyjnych. Rada Miasta Szczecina podniosła, że dokonana przez zaskarżone przepisy ingerencja w jej samodzielność finansową prowadzi do ograniczenia zdolności do wykonywania zadań publicznych, w szczególności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców wspólnoty lokalnej Szczecina.

W kontekście art. 2 Konstytucji Wnioskodawca stwierdził, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu stoją w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez to, że odbierają właścicielowi gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, tj. jednostkom samorządu terytorialnego oraz Skarbowi Państwa, „prawo do autonomicznego ustalenia zobiektywizowanych kryteriów uwłaszczania nieruchomości: jakiego rodzaju nieruchomości i na rzecz jakich podmiotów mają być uwłaszczane, a jakie nieruchomości z uwłaszczenia należy wyłączyć”. Wnioskodawca podniósł, że w zaskarżonych przepisach brak jest jakichkolwiek kryteriów przekształcenia użytkowania wieczystego, co „jest równoznaczne z akceptacją stanu jawnej niesprawiedliwości społecznej”. Rozszerzono bowiem zakres przedmiotowy ustawy poprzez zniesienie ograniczenia, co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem żądania o przekształcenie, a także rozszerzono zakres podmiotowy ustawy, bez zobiektywizowanego rozróżnienia sytuacji faktycznej i prawnej uprawnionych do przekształcenia osób. W wyniku tego rozwiązania każdemu przedsiębiorcy, nawet uzyskującemu bardzo wysokie zyski, tylko dlatego, że posiada status użytkownika wieczystego gruntu, na

którym prowadzi działalność gospodarczą, przyznano uprawnienia do nabycia własności nieruchomości nie na warunkach rynkowych, lecz na zasadach uprzywilejowanych.

Zdaniem Wnioskodawcy, wprowadzenie tego uprawnienia w stosunku do osób prawnych nie było potrzebne, ponieważ zagwarantowanie tym podmiotom silniejszego tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości gruntowej nie stanowi wartości konstytucyjnej, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie przepisów Konstytucji.

Z kolei z uzasadnień wniosków, które zostały złożone do Trybunału Konstytucyjnego przez Radę Gminy Ustronie Morskie oraz Radę Miasta Poznania, wynika, że sformułowane przez te Rady zarzuty o niekonstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu dotyczą również tego samego zagadnienia, a więc zakresu podmiotowego i przedmiotowego żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, który został rozszerzony przez art. 2 pkt 1 lit. a i d ustawy nowelizującej z 2011 r. Zaznaczyć należy, że w przypadku Rady Gminy Ustronie Morskie i Rady Miasta Poznania zbieżne są także, co do istoty, motywy zarzutów o sprzeczności zakwestionowanych przepisów z zasadami ochrony własności oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej tych jednostek (art. 165 ust.1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wnioski obu organów samorządowych w zasadzie różnią się tym, iż Rada Miasta Poznania, poza wskazanymi wzorcami kontroli dotyczącymi statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego, przywołała dodatkowo jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. Wydaje się, że mimo wskazanej różnicy, celowe jest łączne przedstawienie argumentacji Rady Gminy Ustronie Morskie oraz Rady Miasta Poznania o niekonstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu.

Uzasadniając zarzuty niezgodności z Konstytucją art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu, Wnioskodawcy stwierdzili, że przepisy te budzą zastrzeżenia ze względu na rozszerzony, w wyniku nowelizacji, zakres przedmiotowy, poprzez

zniesienie ograniczeń co do rodzaju nieruchomości podlegających przekształceniom, oraz rozszerzony zakres podmiotowy, poprzez objęcie regulacją osób prawnych, bez zobiektywizowanych kryteriów. Jednocześnie Wnioskodawcy podkreślili, że brak jest podstaw do kwestionowania konstytucyjności samej zasady dotyczącej ograniczania w systemie prawnym prawa użytkowania wieczystego.

Skarżące Rady zwracają uwagę, że w konsekwencji objęcia przekształceniem wszystkich użytkowników wieczystych, własność nieruchomości nabywają wszystkie kategorie osób fizycznych oraz ich następcy prawni, bez względu na przeznaczenie tych nieruchomości, oraz wszystkie kategorie podmiotów gospodarczych oraz ich następcy prawni, a więc podmioty o różnej kondycji finansowej, w tym osiągające wysokie zyski.

Wnioskodawcy, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. o sygn. akt K. 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), podkreślili, że nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, uwłaszczać osoby fizyczne i podmioty o celach czysto prywatnych, dodatkowo bez żadnych zobiektywizowanych kryteriów.

Wnioskodawcy stwierdzili, że przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w tak szerokim zakresie, jaki wynika z zakwestionowanych przepisów, pozbawi gminy stałych dochodów, które uzyskiwałyby przez kolejne lata z tytułu opłat rocznych pobieranych za użytkowanie wieczyste. Podnoszą nadto, że obniżeniu dochodów nie towarzyszy zmniejszenie zadań gminy, ani też udzielenie z tego tytułu żadnej rekompensaty bądź wskazania innego źródła dochodów.

Skarżąca Rada Gminy Ustronie Morskie podała, że w 2012 r. w tej Gminie nie dokonywano przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W tej sprawie został złożony jeden wniosek, w którym oprócz żądania przekształcenia zostało zamieszczone żądanie rozłożenia opłaty

za przekształcenie na raty na okres 20 lat. Wnioskodawca zaznaczył, że ze wskazanym wnioskiem wystąpił użytkownik wieczysty będący osobą prawną w stosunku do którego od kwietnia 2011 r. toczy się postępowanie o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego.

Wnioskodawcy przedstawili dodatkowo dokumenty wskazujące, że pozostawienie zaskarżonych przepisów w obrocie prawnym prowadzi do pogorszenia ich sytuacji finansowej. Rada Miasta Poznania podkreśliła, że przepisy art. 1 ust.1 i 3 ustawy o przekształceniu spowodowały „takie pomniejszenie wpływu środków pieniężnych do budżetu Miasta Poznania, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań oraz że dokonane na podstawie tych przepisów przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spowodują pomniejszenie dochodów gminy w latach kolejnych”.

W konsekwencji obie skarżące Rady stwierdziły, że przepisy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu naruszają: a) art.165 ust.1 Konstytucji, ponieważ bez uzasadnionej podstawy wyłączają samodzielność gminy w dysponowaniu jej majątkiem oraz w korzystaniu z własności tego majątku, nakładając na gminę obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w każdym przypadku, gdy takie żądanie zgłosi użytkownik wieczysty bądź jego następca prawny, b) art. 167 ust.1 i 2 Konstytucji, gdyż bez uzasadnionej podstawy pozbawiają gminę zagwarantowanego przez Konstytucję dochodu z tego majątku, bez żadnej rekompensaty z tego tytułu lub wskazania dodatkowego źródła dochodu, co godzi w realizację zadań publicznych gminy.

Ponadto Rada Miasta Poznania, oceniając art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu w kontekście art. 2 Konstytucji, stwierdziła, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez:

- po pierwsze, nałożenie obowiązku rozporządzania mieniem stanowiącym własność gminy, co oznacza wyłączenie swobody podjęcia decyzji o zbyciu nieruchomości i osobie nabywcy,

- po drugie, nieuzasadnioną ingerencję w stosunki własnościowe pomiędzy użytkownikiem wieczystym a gminą, mimo że winny być oparte na zasadzie swobody kształtowania umów,
- po trzecie, uwłaszczanie użytkowników wieczystych będących podmiotami o celach ściśle prywatnych kosztem przysługującego gminie władztwa i korzyści czerpanych z jej mienia, które winno służyć celom publicznym.

Zdaniem Rady Miasta Poznania, zaskarżone przepisy są także niezgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) dlatego, że wprowadzają uwłaszczenie wszystkich kategorii użytkowników wieczystych (osoby fizyczne i prawne oraz ich następcy prawni) oraz w stosunku do wszystkich rodzajów nieruchomości, bez zróżnicowania przedmiotowego. Wnioskodawca podkreślił, że wprowadzenie rozszerzonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego przekształcenia zaskoczyło gminy, ponieważ takie szerokie ujęcie zakresu uwłaszczeń użytkowników wieczystych istotnie odbiega od dotychczasowych rozwiązań, zapoczątkowanych ustawą z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.), dalej jako „ustawa o przekształceniu z 1997 r.” Ustawa ta obejmowała przedmiotowo nieruchomości przeznaczone na określone cele, a podmiotowo - zasadniczo osoby fizyczne, a nie prawne.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie Wnioskodawcy uczynili art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a i d ustawy nowelizującej z 2011 r.

Art. 1 ustawy o przekształceniu, który dla rekonstrukcji treści zaskarżonego uregulowania wymaga przytoczenia w całości, stanowi, że:

„Art. 1. 1. Osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem

przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności.

1a. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić również osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- 1) w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 2) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

1b. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do:

- 1) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców;
- 2) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 oraz z 2010 r. Nr 167, poz. 1129);
- 3) nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie administracyjne, mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego.

2. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, w prawo własności nieruchomości, mogą również wystąpić:

- 1) osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego;

2) spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

3. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2.

4. Przepisy ust. 1a pkt 2 i ust. 2 pkt 1 stosuje się również do osób, które prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po dniu 13 października 2005 r.”

Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu są przepisami przyznającymi użytkownikom wieczystym i ich następcom prawnym prawo żądania przekształcenia przysługującego im prawa w prawo własności nieruchomości.

Z kolei z punktu widzenia Wnioskodawców zaskarżone przepisy nakładają obowiązek przekształcenia, co oznacza, że ma ono przymusowy charakter. Dodatkowo zaznaczyć należy, że uwłaszczenie użytkowników wieczystych dokonuje się bez ograniczeń podmiotowych (niewielkie wyjątki określone są w art. 1 ust. 1 b ustawy o przekształceniu) oraz przedmiotowych, a także bez ograniczenia czasowego we wnioskowaniu o przekształcenie. Zaskarżona regulacja przewiduje, że jedynym warunkiem przekształcenia jest istnienie prawa użytkowania wieczystego w dniu 13 października 2005 r., tj. w dacie wejścia w życie ustawy o przekształceniu. Od tego warunku przewidziano wyjątek w art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu. Przepis ten wyłącza bowiem wskazaną cezurę czasową w odniesieniu do: a) właścicieli lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, b) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w trybie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Przed ustosunkowaniem się do zasadności zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawców, należy odnieść się do kwestii formalnej dotyczącej zakresu zaskarżenia.

Z treści wniosków oraz dołączonych do nich pism procesowych wynika, że skarżące Rady zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu w całości.

Przewidziane w zaskarżonych przepisach regulacje dotyczące obowiązku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości odnoszą się jednak nie tylko do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, lecz również do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa.

Zaznaczyć należy, że Wnioskodawcom, będącym organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, przysługuje w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym legitymacja szczególna (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 Konstytucji). Powstaje zatem konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy szczególna legitymacja nie determinuje zakresu orzekania w niniejszej sprawie. Innymi słowy, czy nie zachodzi potrzeba ograniczenia przez Trybunał Konstytucyjny zakresu kontroli zaskarżonych przepisów tylko w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do tej kwestii, w pierwszej kolejności należy podnieść, że analiza wniosków dowodzi, iż przedstawione przez skarżące Rady zarzuty niekonstytucyjności oraz argumentacja na ich poparcie, odnoszą się do przyjętego przez ustawodawcę kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z żądaniem przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz katalogu nieruchomości podlegających przekształceniu, nie dotyczą natomiast zawężenia kręgu podmiotów będących właścicielami nieruchomości podlegających przekształceniu (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego).

Zaznaczyć nadto trzeba, że chociaż dla wszystkich trzech skarżących Rad zasadniczymi wzorcami kontroli są przepisy konstytucyjne dotyczące statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), to Rada Miasta Szczecina oraz Rada Miasta Poznania wniosły, aby Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zakwestionowanych przepisów również przez pryzmat ogólnego wzorca kontroli, jakim jest art. 2 Konstytucji. Zdaniem bowiem tych Rad, zakwestionowane przepisy naruszają zasady wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, takie jak: zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4, wydanym po rozpoznaniu połączonych wniosków Rady Miasta Józefowa, Rady Miasta Ruda Śląska i Rady Miejskiej w Radkowie, ocenił zgodność z art. 2 Konstytucji przepisów art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu, normujących kwestie udzielania użytkownikom wieczystym bonifikat od opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, których właścicielami były zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak też Skarb Państwa. Trybunał, poddając wskazane przepisy kontroli w całości, stwierdził, że jest to wyrazem zasady, iż postępowanie zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej ma charakter kontroli abstrakcyjnej i zmierza do ochrony interesu publicznego, a nie tylko interesu wnioskodawcy lub interesu komunalnego. Należy zaznaczyć, że również uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K. 8/98 Trybunał Konstytucyjny wyraził podobne stanowisko.

W świetle powyższych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, a także uwzględniając fakt, że sformułowane we wnioskach zarzuty niekonstytucyjności nie zostały powiązane tylko z wzorcami kontroli odnoszącymi się do statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego oraz, że przedstawiona przez skarżące Rady argumentacja nie odnosi się wyłącznie do sytuacji prawnej gmin,

należy przyjąć, iż art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu powinny zostać poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego w całym zakresie podmiotowym swej treści, a więc bez względu na to czy właścicielem nieruchomości podlegającej przekształceniu jest Skarb Państwa, czy jednostka samorządu terytorialnego, w aspekcie zgodności z art. 2 Konstytucji. Problem konstytucyjny przedstawiony przez skarżące Rady jest bowiem w tym aspekcie wspólny dla tych podmiotów i dlatego nie byłoby zasadne różnicowanie w tym zakresie ich pozycji.

Zauważyć należy, że zaproponowane powyżej ujęcie zakresu kontroli nie przesądza o adekwatności pozostałych wzorców kontroli. Ocena zaskarżonych przepisów z punktu widzenia ich zgodności z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji może bowiem zostać dokonana tylko w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przez Wnioskodawców przepisów dotyczących przekształcenia w prawo własności nieruchomości prawa użytkowania wieczystego, zasadne jest skrótowe przedstawienie tej instytucji.

Prawo użytkowania wieczystego zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego w 1961 r. ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.). Jednocześnie tą ustawą przekształcono w prawo użytkowania wieczystego inne prawa do gruntu, ustanowione na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów, takie jak: własność czasowa, prawo zabudowy, prawo wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego, zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe. Następnie z ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach przeniesiono do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121), dalej jako „K.c.”, część regulacji określających podstawowe elementy

konstrukcji użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego usytuowanego między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Regulacja, dotycząca użytkowania wieczystego, która pozostała w ustawie o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, została również zachowana w zastępującej ją ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), a następnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W aktualnym stanie prawnym treść, sposób ustanawiania i wygaśnięcia oraz wykonywania prawa użytkowania wieczystego uregulowane zostało równoległe i komplementarnie w przepisach art. 232-243 K.c. oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto kwestię przekształcenia - w trybie administracyjnoprawnym - prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości reguluje ustawa o przekształceniu.

Instytucję użytkowania wieczystego utworzono z myślą o udostępnianiu gruntów państwowych, położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla), przede wszystkim na cele budownictwa mieszkaniowego - spółdzielczego i indywidualnego. Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których prawo to mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne i spółdzielnie mieszkaniowe. Instytucję tę wykorzystywano także w celu przeznaczania gruntów państwowych na potrzeby budownictwa gospodarczego (pawilony handlowe, garaże, warsztaty rzemieślnicze, magazyny itp.), letniskowo-wypoczynkowego, rekreacyjnego, jak również na potrzeby produkcji rolniczej. Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach umożliwiła również ustanawianie użytkowania wieczystego na gruntach państwowych już zabudowanych. W takich przypadkach oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste było połączone ze sprzedażą użytkownikowi wieczystemu budynków i urządzeń (*vide*: Z. Truskiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4, red. E. Gniewek, rok wydania 2012, Legalis).

Instytucja użytkowania wieczystego od chwili jej powstania do czasu zmian ustrojowych z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zastępowała w istocie obrót własnościowy nieruchomościami państwowymi innymi niż rolne i leśne. Znaczenie użytkowania wieczystego radykalnie wzrosło w okresie wskazanych zmian ustrojowych. Instytucję użytkowania wieczystego wykorzystano bowiem do dokonania przekształceń stanu prawnego gruntów państwowych wchodzących w skład tzw. funduszu jednolitej własności państwowej, które zapoczątkowane zostały w 1990 r. wprowadzeniem instytucji mienia komunalnego i komunalizacją znacznej części mienia państwowego, a także oddzieleniem mienia Skarbu Państwa od mienia innych państwowych osób prawnych. W wyniku tzw. uwłaszczenia, dokonanego w 1990 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), mające najbardziej znaczące z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki i rozwoju infrastruktury grunty państwowe i komunalne, zostały nadane państwowym i komunalnym osobom prawnym *ex lege* w użytkowanie wieczyste. Grunty te mogły potem trafić na rynek nieruchomości i znaleźć się w rękach ich następców prawnych, będących podmiotami prywatnymi.

Porównując instytucję użytkowania wieczystego z początków jej funkcjonowania z obecnie funkcjonującą, należy stwierdzić, że użytkowanie wieczyste przeszło głęboką ewolucję. Wraz ze zmianą systemu gospodarczego dostosowano również użytkowanie wieczyste do wymogów gospodarki rynkowej. Obecnie użytkowanie wieczyste, będące prawem rzeczowym, usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, może być ustanawiane na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (od dnia 27 maja 1990 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy

organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; Dz. U. Nr 34, poz. 198, ze zm.).

Stosownie do art. 233 K.c., „w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać”. Z przytoczonego przepisu wynika, że granice użytkowania wieczystego - podobnie jak prawa własności - wyznacza całokształt obowiązującego ustawodawstwa oraz zasady współżycia społecznego. Dodatkowo granice, w jakich użytkownik wieczysty może korzystać ze swego prawa, określa treść umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, która wskazuje m.in. okres użytkowania wieczystego, a także przesądza o przeznaczeniu konkretnego prawa użytkowania wieczystego. Przepis art. 239 § 1 K.c. wymaga bowiem, określenia w umowie sposobu korzystania przez wieczystego użytkownika z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków. Jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa określa:

- termin rozpoczęcia i zakończenia robót;
- rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należyтым stanie;
- warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego;
- wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego (por. art. 239 § 2 K.c.).

Użytkownik wieczysty nie może zatem korzystać z oddanego mu w użytkowanie wieczyste gruntu w sposób dowolny, lecz tylko w sposób ustalony

w umowie. Za pomocą tej umowy interes użytkownika wieczystego, który ma być realizowany w ramach tego prawa, jest kojarzony z interesem społecznym polegającym na określonym wykorzystaniu gruntu uzyskanego z zasobów publicznych na korzystnych warunkach (J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, 2009, s. 187). Z tej racji użytkowanie wieczyste jest prawem celowym w tym znaczeniu, iż użytkownik wieczysty zostaje obciążony obowiązkiem wykorzystywania otrzymanej nieruchomości w sposób określony w umowie.

W przypadku, gdy użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń, umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu (art. 240 K.c.).

Uzyskanie prawa użytkowania wieczystego i jego wykonywanie następuje za odpłatnością w postaci uiszczenia pierwszej opłaty w stawce procentowej, która wynosi od 15 % do 25% ceny nieruchomości gruntowej, oraz opłat rocznych, uiszczanych przez cały czas trwania użytkowania wieczystego (od 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia), w wysokości stawek procentowych liczonych od ceny nieruchomości, uzależnionych od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, tj. od 0,3% do 3 % lub wyższej (art. 71-81 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ustawodawca przewidział, że użytkowanie wieczyste w trakcie jego trwania może ulec przekształceniu w prawo własności nieruchomości. Przekształcenie może być dokonywane, po pierwsze, w drodze cywilnoprawnej, na podstawie obowiązującego od dnia 1 stycznia 1998 r. art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje możliwość zawarcia umowy o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność nieruchomości, a po drugie – w drodze administracyjnoprawnej, tzn. na podstawie decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek dotychczasowego użytkownika

wieczystego lub jego następcy prawnego. Ten sposób uwłaszczania został przewidziany w ustawie o przekształceniu.

Przed odniesieniem się do zagadnienia, dotyczącego konstytucyjności zaskarżonych przepisów, warto przedstawić, w sposób zwięzły, rozwiązania normatywne, dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w trybie administracyjnym, które poprzedzały zakwestionowaną regulację.

Proces przekształcenia w trybie administracyjnym został zasadniczo zapoczątkowany przez ustawę o przekształceniu z 1997 r., która obowiązywała w okresie od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 12 października 2005 r.

W pierwotnym brzmieniu ustawa ta przewidywała możliwość przekształcenia w prawo własności nieruchomości prawa użytkowania wieczystego, które przysługiwało osobom fizycznym. Warunkiem przekształcenia było powstanie prawa użytkowania wieczystego przed ogłoszeniem ustawy, tj. przed dniem 9 października 1997 r., oraz złożenie wniosku o przekształcenie przed dniem 31 grudnia 2000 r.

Przekształcenie było w zasadzie odpłatne. Pierwotnie ustawodawca określił, że w zamian za przekształcenie właścicielowi będzie przysługiwała opłata jednorazowa w wysokości ustalonej zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 5 ustawy o przekształceniu z 1997 r. Ponadto w przepisie art. 6 tej ustawy określono grupę użytkowników wieczystych, uprawnionych do nieodpłatnego uwłaszczenia.

Trybunał Konstytucyjny, powołanym wyrokiem wydanym w sprawie o sygn. akt K. 8/98, uznał za niezgodne z Konstytucją m. in. uregulowanie dotyczące warunków finansowych przekształcenia.

Ustawa o przekształceniu z 1997 r. została znowelizowana ustawą z dnia 3 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr

156, poz. 1020). W wyniku zmian wprowadzonych tą ustawą nowelizującą nastąpiło rozszerzenie kręgu osób fizycznych uprawnionych do skorzystania z możliwości uwłaszczenia. Z wnioskiem o przekształcenie mogli wystąpić użytkownicy wieczysti lub ich następcy prawni, jeśli użytkowanie powstało przed dniem 31 października 1998 r. (o ponad rok przesunięto zatem datę powstania prawa, które może stanowić podstawę ubiegania się o przekształcenie). Wystarczającym warunkiem ubiegania się o przekształcenie był sam fakt zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego. Wskazaną ustawą nowelizującą nadto objęto osoby fizyczne, które nabyły gospodarstwa rolne na podstawie aktu nadania (oraz ich następców prawnych), a także osoby, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego, będący prawem związanym z odrębną własnością lokalu.

Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 72, poz. 749), która weszła w życie dnia 28 lipca 2001 r., wprowadzono art. 4a. Przepis ten stanowił, że do ustalenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stosuje się art. 67 ust. 1, art. 69 i 70 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oznaczało to, że za przekształcenie należało uiścić cenę nieruchomości ustaloną na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, pomniejszoną o kwotę równą wartości użytkowania wieczystego tej nieruchomości określoną według stanu na dzień przekształcenia (art. 67 ust. 1 i art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami), oraz że ustalona w ten sposób cena nieruchomości może podlegać rozłożeniu na raty (art. 70 ust. 2-4 tejże ustawy).

Ustawą nowelizującą z dnia 21 czerwca 2001 r. dodano także uregulowanie, stwarzające możliwość udzielania w niektórych przypadkach bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia, a mianowicie, jeżeli przedmiotem decyzji była nieruchomość wykorzystywana lub przeznaczona na cele

mieszkaniowe. Przepisy ustawy o przekształceniu z 1997 r., w przypadkach określonych w art. 6, przewidywały też możliwość nieodpłatnego przekształcenia.

W art. 2 ustawy nowelizującej z dnia 21 czerwca 2001 r. zamieszczono uregulowanie, które wydłużyło termin składania wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do dnia 31 grudnia 2002 r. Ustawa o przekształceniu z 1997 r. od początku jej obowiązywania miała zatem charakter epizodyczny.

Drugim aktem prawnym, mającym uregulować problematykę przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności nieruchomości, była ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.), dalej jako „ustawa o nabywaniu własności z 2001 r.” Obowiązywała ona od dnia 24 października 2001 r. do dnia 12 października 2005 r., a zatem częściowo równoległe z ustawą o przekształceniu z 1997 r. W pierwotnym brzmieniu przyznawała ona prawo do przekształcenia osobom fizycznym (lub ich następcom prawnym) będącym w dniu 26 maja 1990 r. (tj. w przeddzień komunalizacji gmin) oraz w dniu 24 października 2001 r. (a więc w dniu wejścia w życie ustawy o nabywaniu własności z 2001 r.) użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, które były położone na obszarach wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340 ze zm.). W art. 2 ust. 1 ustawy o nabywaniu z 2001 r. przesądzono, że wskazane osoby nie mogły alternatywnie dokonać przekształcenia na podstawie ustawy o przekształceniu z 1997 r. Ponadto z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o nabywaniu z 2001 r. wynika, że uprawnienie do przekształcenia na podstawie ustawy o nabywaniu z 2001 r. przysługiwało osobom, które nie skorzystały z uwłaszczenia mieniem, o którym

mowa w art. 56a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.).

Przekształcenie było nieodpłatne, osoby uprawnione miały ponieść jedynie określone koszty opłaty sądowej z tytułu założenia i wpisu prawa własności do księgi wieczystej oraz koszty pomiarów i opracowań geodezyjno-kartograficznych, związanych z postępowaniem dotyczącym wydania decyzji. Wnioski o przekształcenie można było składać do dnia 24 października 2005 r., a po upływie tego terminu roszczenie wygasało. O nabyciu prawa własności orzekał odpowiedni organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej.

Mocą art. 15 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.) został istotnie zmieniony art. 1 ustawy o nabywaniu z 2001 r. Znowelizowany art. 1, który obowiązywał od dnia 16 lipca 2003 r., stanowił, że osoby fizyczne będące w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne uzyskują z mocy prawa własność tych nieruchomości z dniem, w którym decyzja właściwego organu stała się ostateczna; prawo własności nieruchomości uzyskują także osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, o których mowa wyżej. W ustawie o nabywaniu z 2001 r. zniesiono zatem wskazane powyżej ograniczenia co do położenia nieruchomości (tj. na obszarach wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych) oraz termin, do którego można było składać wnioski o uwłaszczenie. Przeniesiono nadto koszty przekształcenia na Skarb Państwa.

Nowe rozwiązania dotyczące uwłaszczenia użytkowników wieczystych wywołały liczne zastrzeżenia, które spowodowały, że ustawa o nabyciu z 2001 r. stała się przedmiotem ośmiu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i jednej skargi konstytucyjnej. Do kontroli konstytucyjności przepisów tej ustawy nie doszło, m.in. ze względu na niespełnienie warunków dopuszczalności

wyrokovania oraz utratę mocy obowiązującej przez tę ustawę (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 9/08).

Trzecim aktem prawnym dotyczącym problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest ustawa o przekształceniu, w skład której wchodzi zaskarżone regulacje. Przepis art. 1 ust. 1 tej ustawy w pierwotnym brzmieniu przyznawał prawo do żądania uwłaszczenia osobom fizycznym, które w dniu 13 października 2005 r. (data wejścia w życie ustawy o przekształceniu), były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Możliwość żądania przekształcenia także przyznano: a) osobom fizycznym i prawnym będącym właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, b) spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży (art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu). Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogły nadto wystąpić osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2 (art. 1 ust. 3 tej ustawy). Wystąpienie z wnioskiem zawierającym żądanie przekształcenia było możliwe w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r. (art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu).

Ustawa o przekształceniu następnie była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany w przepisie art. 1 ustawy o przekształceniu wprowadzono po raz pierwszy ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371). Polegały one m.in. na dodaniu przepisu ust. 1a do art. 1 ustawy o przekształceniu uprawniającego do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez osoby fizyczne (oraz ich następców prawnych) będące w

dniu wejścia ustawy nowelizującej (tj. w dniu 1 stycznia 2008 r.) użytkownikami wieczystymi nieruchomości, niezależnie od jej przeznaczenia, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa,
- na podstawie dekretu z dnia 7 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Najważniejsze zmiany treści art. 1 ustawy o przekształceniu zostały dokonane ustawą nowelizującą z 2011 r., która weszła w życie z dniem 9 października 2011 r. Zmiany te objęły m.in. przepisy, które stały się przedmiotem zastrzeżeń konstytucyjnych przedstawionych przez skarżące Rady. Wymienioną ustawą nowelizującą z 2011 r. uchylono nadto art. 1 ust. 5 ustawy przekształceniu, określający termin, w jakim można było składać wniosek o przekształcenie. Zatem w obecnym stanie prawnym możliwość wnioskowania o przekształcenie nie jest ograniczona żadnym terminem.

Wnioskodawcy w charakterze wzorców kontroli, w zakresie dopuszczonym do merytorycznego rozstrzygnięcia, przywołali art. 165 ust. 1 i 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji, „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Z kolei art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (ust. 1) oraz „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa” (ust. 2).

Ponadto przypomnieć należy, że Rada Miasta Szczecina oraz Rada Miasta Poznania w petitum wniosków jako wzorzec kontroli wskazały art. 2 Konstytucji, w myśl którego „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z

uzasadnień wniosków oraz uzupełniających je pism procesowych wynika, że skarżące Rady naruszenia art. 2 Konstytucji upatrują w kolizji zakwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z analizy wniosków oraz uzupełniających je pism procesowych wynika, że problem konstytucyjny sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu w brzmieniu obowiązującym od dnia 9 października 2011 r., nakładając na właścicieli nieruchomości gruntowych (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego) obowiązek uwzględnienia żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości, bez ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych (z niewielkimi wyjątkami określonymi w art. 1 ust. 1 b ustawy o przekształceniu) oraz bez określenia terminu wnioskowania o przekształcenie, po wystąpieniu tylko jednej przesłanki, jaką stanowi moment ustanowienia na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego przed określoną datą (obecnie przed dniem 13 października 2005 r.), jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Na wstępie należy zauważyć, że od 1997 r., tj. od wejścia w życie Konstytucji, własność jednostek samorządu terytorialnego pozostaje pod ochroną konstytucyjną nie tylko jako władztwo majątkowe (art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), ale także jako przedmiot i gwarancja ich upodmiotowienia (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Z tej racji, wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem.

W wyroku z dnia 18 lipca 2006 r. (sygn. akt U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80) Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązuje także zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i prawa,

analogicznie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa w ogólności, opierająca się „na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać”.

Wbrew zatem wątpliwościom jednej ze skarżących Rad, ocena zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest dopuszczalna, a w niniejszej sprawie także konieczna.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji, Wnioskodawcy odwołali się m.in. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K. 8/98, ponieważ uznali, że ma on istotny wpływ na niniejszą sprawę. Podzielając to zapatrywanie, warto przypomnieć zawarte we wskazanym wyroku zasadnicze ustalenia i poglądy Trybunału Konstytucyjnego.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: 1) art. 1 ust. 2a ustawy o przekształceniu z 1997 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, 2) art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 tej ustawy są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto w pozostałej części Trybunał uznał, że ustawa o przekształceniu z 1997 r. jest zgodna z art. 2, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Poddając kontroli ustawę o przekształceniu z 1997 r. z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, Trybunał zbadał wszystkie przepisy tej ustawy, a także dokonał oceny tych jej skutków, które już wystąpiły.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, m.in. że:

- po pierwsze, kwestionowana ustawa stanowi przykład zaskakującego i nieprzewidywalnego rozstrzygnięcia prawodawcy. Ustawa ta przekreśliła reguły

cywilnoprawnego obrotu, wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela. Odrzuciła ceny rynkowe jako podstawę zbywania nieruchomości. W znacznej mierze podważyła celowość - uchwalonego dwa tygodnie wcześniej – art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Trybunał podkreślił, że zaskarżona ustawa „zaskoczyła wszystkich tych, którzy uwierzyli, że w naszym ustawodawstwie przywilejów nie będzie się już przyznawać”;

- po drugie, zaskarżona ustawa nie pozostaje, w zgodzie z zasadą państwa prawa, również dlatego, że poprzez regulację w niej przyjętą ustawodawca ingeruje w istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi. W ocenie Trybunału, nie wystąpiły żadne nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiające takie wkroczenie ustawodawcy;

- po trzecie, kwestionowana ustawa jest przykładem aktu normatywnego podważającego zasadę bezpieczeństwa prawnego, stanowiącej - zwłaszcza z perspektywy podmiotów prawa - istotny element państwa prawnego. Podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego to: przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji;

- po czwarte, nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli;

- po piąte, Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając kwestię skutków, jakie ustawa o przekształceniu z 1997 r. wywołała po stronie osób, które uzyskały na jej podstawie uprawnienia, zaakcentował fakt, że grupa osób uprzywilejowanych dzięki zaskarżonej ustawie nie odznacza się żadną cechą, która to wyróżnienie by uzasadniała, ani też nie została wyodrębniona według zobiektywizowanych kryteriów, które by to wyróżnienie usprawiedliwiały;

- po szóste, Trybunał nie znalazł obiektywnych okoliczności, leżących czy to w sferze prawnej, czy gospodarczej, które uzasadniałyby wybór dat ograniczających możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie zakwestionowanej ustawy. W ocenie Trybunału, trudno wskazać racjonalne kryterium, które legło u podstaw wytyczenia cezurę czasowej, najpierw - 9 października 1997 r., później, po nowelizacji - 31 października 1998 r. W konsekwencji ustawa zaskoczyła tych, którzy nie wiedząc nic o planowanej zmianie trybu nabycia własności, nabyli od gminy użytkowane nieruchomości płacąc ich rynkową cenę;

- po siódme, ustawa różnicuje w sposób zasadniczy podmioty gospodarcze, dzieląc je na podlegające ustawie przekształceniowo-uwłaszczeniowej oraz takie, które nie będą mogły skorzystać z roszczenia przekształceniowo-uwłaszczeniowego w zakresie nabycia własności na wyjątkowo korzystnych warunkach;

- po ósme, analiza skutków, jakie ustawa wywołała w sferze prawnej innych podmiotów, doprowadziła do wniosku, że utrata prawa własności oraz roszczeń o zapłatę opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego pociąga za sobą zarówno realne (wzrost ciężarów), jak i hipotetyczne (niezaspokojenie potrzeb) pogorszenie sytuacji członków wspólnoty (lokalnej i ogólnonarodowej);

- po dziewiąte, zaskarżona ustawa prowadzi do wzbogacenia wąskiego kręgu obywateli kosztem majątku państwowego i samorządowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych kosztem mienia

państwowego i komunalnego oraz przerwienie ciężaru tego uwłaszczenia na pozostałe podmioty, także będące beneficjentami dobra publicznego, pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny krytycznie ocenił nieprzemyślane „rozdawnictwo” dobra wspólnego, które powinno być przeznaczone na zaspokojenie potrzeb wspólnoty ogólnonarodowej lub lokalnej i zabezpieczenie funkcjonowania państwa.

Wymaga podkreślenia, że w wyniku ustaleń poczynionych w toku kontroli zakwestionowanej ustawy o przekształceniu z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zarzuty niekonstytucyjności całego mechanizmu przekształcenia użytkowania wieczystego we własność są uzasadnione, a tylko wzgląd na dobro wyższe - ochronę osób, które już nabyły prawo własności na podstawie ustawy z 1997 r., nie pozwalał na orzeczenie, że cała ustawa o przekształceniu z 1997 r. jest sprzeczna z Konstytucją.

Zaznaczyć także należy, że w omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż wszystkie przedstawione argumenty, uzasadniające zarzut naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego, są aktualne zarówno w odniesieniu do mienia komunalnego, jak i państwowego.

Warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny, opowiadając się za ochroną osób, które zostały uwłaszczone na podstawie ustawy o przekształceniu z 1997 r., uwzględnił m.in., że:

1) w okresie obowiązywania zasady jednolitości własności państwowej brak było możliwości nabywania gruntów na własność. Ta sytuacja uległa zmianie dopiero z dniem 5 grudnia 1990 r., ponieważ z tą chwilą państwo i gminy zaczęły także sprzedawać grunty. W zasadzie więc od woli zainteresowanego zależy, czy nieruchomości zostanie mu sprzedana, czy też będzie dla niego ustanowione użytkowanie wieczyste. Trybunał uznał, że „przynajmniej w odniesieniu do użytkowników wieczystych, których prawo powstało przed 5 grudnia 1990 r. - kwestionowana ustawa przywraca nieistniejące przez długie lata prawo decydowania o formie prawnej władania nieruchomością. Użytkownik

wieczysty, składając wniosek o przekształcenie przysługującego mu prawa we własność, daje wyraz swej preferencji dla prawa własności;

2) w większości przypadków użytkownicy wieczystości, którzy skorzystali z możliwości przekształcenia prawa, władali nieruchomościami przez długi okres. Zazwyczaj wywiązywali się z obowiązków nałożonych w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w szczególności wzniesli budynki czy inne urządzenia. Wartość tych naniesień, stanowiących zresztą własność użytkowników wieczystych, niejednokrotnie przewyższa wartość zajętej przez nie działki. W konsekwencji - zdaniem Trybunału - zastosowanie szczególnego trybu przekształcenia prawa w stosunku do osób, które nabyły je i wywiązały się z obowiązku zagospodarowania terenu zgodnie z umową przed dniem opublikowania ustawy z 4 września 1997 r., nie stanowi szczególnie rażącego naruszenia zasad państwa prawnego;

3) „okres zasadniczej przebudowy stosunków własnościowych w Polsce nie uległ jeszcze zakończeniu”, oraz zauważył, że trwają prace legislacyjne nad projektami ustaw dotyczących reprivatyzacji i powszechnego uwłaszczenia.

Wymaga podkreślenia, że w omawianym wyroku przedmiot negatywnej oceny stanowiła ustawa o przekształceniu z 1997 r., która, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, była „aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu”.

Tymczasem zaskarżone przepisy prowadzą do uwłaszczenia szerokiego kręgu osób fizycznych i osób prawnych. Jak stwierdza M. Wolanin, są nimi:

- osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r.,
- osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.,

- osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279),
- osoby fizyczne, których udział w nieruchomości wspólnej związanej z odrębną własnością lokalu obejmował na dzień 13 października 2005 r. prawo użytkowania wieczystego,
- osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób fizycznych i osób prawnych, które były użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r.,
- osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi w dniu 13 października 2005 r., które to osoby uzyskały użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r., albo uzyskały użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,
- osoby fizyczne będące następcami prawnymi spółdzielni mieszkaniowych będących właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży w dniu 13 października 2005 r.,
- osoby fizyczne, które uzyskały użytkowanie wieczyste lub udział w takim prawie na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy po dniu 13 października 2005 r.,
- osoby fizyczne, które udział w prawie użytkowania wieczystego w nieruchomości wspólnej związanej z własnością lokalu uzyskały po dniu 13 października 2005 r.,
- osoby prawne będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r.,

- osoby prawne, których udział w nieruchomości wspólnej związanej z odrębną własnością lokalu mieszkalnego obejmował na dzień 13 października 2005 r. prawo użytkowania wieczystego,
- spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży w dniu 13 października 2005 r.
- osoby prawne będące następcami prawnymi osób fizycznych i osób prawnych, które były użytkownikami wieczystymi nieruchomości w dniu 13 października 2005 r.,
- osoby prawne będące następcami prawnymi osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi w dniu 13 października 2005 r., które to osoby fizyczne uzyskały użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r., albo uzyskały użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy,
- osoby prawne będące następcami prawnymi osób fizycznych i osób prawnych będących właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował na dzień 13 października 2005 r. prawo użytkowania wieczystego,
- osoby prawne będące następcami prawnymi spółdzielni mieszkaniowych będących właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży w dniu 13 października 2005 r.
- osoby prawne, które udział w prawie użytkowania wieczystego w nieruchomości wspólnej związanej z własnością lokalu uzyskały po dniu 13 października 2005 r. (M. Wolanin, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo po 9.10.2011 r.*, cz. I – podmioty uprawnione, *Nieruchomości* 2012, nr 3, s. 4 i 5).

Wymienione podmioty są uprawnione do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zarówno wtedy, gdy są jedynymi podmiotami przekształcanego prawa, tj. gdy ich udział w tym prawie wynosi 100%, jak i wtedy, gdy prawo to przysługuje im tylko w udziale.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, mimo iż przepisy wprost wskazują jedynie osoby fizyczne i prawne oraz ich następców, to ustawa o przekształceniu obejmuje zakresem podmiotowym również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jednostki takie mają możliwość przekształcenia przysługującego im prawa użytkowania wieczystego na takich samych zasadach jak osoby prawne (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 546/13 i z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 547/13, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 718/12).

Obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istnieje nawet w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawisła sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1915/12).

Warto także dodać, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie jest uzależnione od realnej skuteczności samej hipoteki (wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt 1026/12, LEX nr 1297733).

Uprawniony jest pogląd, że ustawodawca w zaskarżonych przepisach wprowadził, w drodze administracyjnoprawnej, zasadniczo powszechny dostęp do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ogranicza go bowiem jedynie nie w pełni sztywna cezura czasowa określona datą 13 października 2005 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy dojść do wniosku, że skoro w wyroku o sygn. akt K. 8/98 Trybunał Konstytucyjny dokonał negatywnej oceny ustawy o przekształceniu z 1997 r., będącej „aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu”, to na odmienną ocenę

nie zasługują zaskarżone przepisy, wprowadzające niemal powszechny dostęp do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w sposób – jak zasadnie twierdzą Wnioskodawcy - zaskakujący właścicieli tych nieruchomości. Jednocześnie w odróżnieniu od stanu, jaki zachodził w sprawie o sygn. akt K. 8/98, w niniejszej sprawie nie można odnaleźć wartości podlegających ochronie, które by pozwalały usprawiedliwić rozwiązanie przyjęte w zaskarżonych przepisach.

Podsumowując uznać należy, że przepisy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu są niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należy stwierdzić, że z treści wniosków oraz uzupełniających je pism procesowych wynika, że problem konstytucyjny sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy zakwestionowane przepisy, nakładając w stosunku do nieruchomości gruntowych, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek uwzględnienia żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości, bez ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych (z niewielkimi wyjątkami określonymi w art. 1 ust. 1 b ustawy o przekształceniu) oraz bez określenia terminu wnioskowania o przekształcenie, po wystąpieniu tylko jednej przesłanki, jaką stanowi moment ustanowienia na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego przed określoną datą (obecnie przed dniem 13 października 2005 r.), nie naruszają gwarancji ochrony własności tych jednostek oraz gwarancji poszanowania ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej (art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Jest bezsporne, że przepisy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu ingerują w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Zgodzić się należy z twierdzeniami Wnioskodawców, iż ingerencja ta nie jest usprawiedliwiona.

Warto zauważyć, że ustawę nowelizującą z 2011 r., mocą której wprowadzono zaskarżone przepisy, uchwalono na jednym z ostatnich posiedzeń Sejmu minionej kadencji. Ustawa ta powstała na podstawie czterech projektów, zawartych w drukach sejmowych nr: 3765/VI, 3859/VI, 4131/VI i 4352/VI. Projekt w druku nr 4131/VI był projektem senackim, zaś pozostałe trzy projektami poselskimi (druki nr 3765/VI, 3859/VI i 4352/VI). Projekty te miały różne cele. Pierwszy z nich dotyczył wprowadzenia zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami umożliwiającym właściwemu organowi udzielenie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, bez względu na cel na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Projekt zakładał również możliwość aktualizacji opłaty rocznej przez gminę co trzy lata, zamiast jak dotychczas co roku. Z kolei w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (druk nr 4131/VI) jako zasadniczy motyw zmiany przepisów ustawy o przekształceniu wskazano konieczność wykonania obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08) i wprowadzenie fakultatywności udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia.

Propozycje zmian art. 1 ustawy o przekształceniu były przewidziane w pozostałych dwóch poselskich projektach. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859/VI) miał na celu przekształcenie z mocy prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz zniesienie instytucji użytkowania wieczystego. Z kolei celem nowelizacji zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (druk nr 4352/VI) było

„przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształceń”.

W toku dyskusji sejmowej nad projektem w zakresie nowelizacji przepisów art. 1 ustawy o przekształceniu podkreślano, że: „od lat było wiele postulatów, by zdynamizować przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ze strony użytkowników wieczystych, którzy z różnych powodów chcieliby być właścicielami gruntów, a nie użytkownikami wieczystymi. Ten właśnie artykuł odpowiada na ich postulaty. Data 13 października 2005 r. nie jest wybrana przypadkowo. Jest to data wejścia w życie dotychczasowej ustawy przekształceniowej, czyli o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Inaczej mówiąc, wszyscy użytkownicy wieczyści, którzy 13 października 2005 r. byli już użytkownikami wieczystymi, mają roszczenie wobec właściciela gruntu i mogą żądać przekształcenia”. (Sprawozdanie Stenograficzne z 97. posiedzenia Sejmu w dniu 27 lipca 2011 r., s. 104).

W kontekście powyższego, należy stwierdzić, że analiza przebiegu prac legislacyjnych nie dostarczyła żadnych argumentów przemawiających za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów. Uwzględnienie bowiem aspiracji użytkowników wieczystych, polegających na dążeniu do wzmocnienia tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości, nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nawet w przypadku przekształceń dokonywanych przez osoby fizyczne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, trudno się dopatrzeć takiej wartości, ponieważ te osoby mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, a zatem ich prawa nie podlegają ochronie na podstawie art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo należy też podnieść, że charakter prawny użytkowania wieczystego i jego miejsca w systemie praw rzeczowych też nie przemawiają za

ingerencją w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. W sprawie o sygn. akt K. 8/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że „użytkowanie wieczyste, mimo swego szczególnego rodowodu i traktowania go jako sui generis substytutu prawa własności, nie jest reliktem epoki socjalistycznej, lecz - w swym obecnym kształcie - stanowi instytucję prawną odpowiadającą standardom europejskim. Jest jedną z form prawnych władania gruntem, która wzbogaca wachlarz możliwości obrotu nieruchomościami. Pozostawiona obok własności i kilku innych form korzystania z nieruchomości (prawnorzeczowych - użytkowania, obligacyjnych - najem, dzierżawa, użyczenie), pozwala osobom zainteresowanym na dokonanie wyboru takiego stosunku prawnego, który najbardziej odpowiada ich zamierzeniom gospodarczym i możliwościom finansowym.”

Ponadto, jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10, OTK ZU nr 10/A20011, poz. 114, już „w uzasadnieniu wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) wyraził pogląd, że w przeciwieństwie do przepisów szczególnych ustaw przekształceniowych, art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jedyną regulacją normującą przekształcenie użytkowania wieczystego we własność z pełnym poszanowaniem reguł gospodarki rynkowej oraz konstytucyjnych zasad państwa prawa.”

Reasumując, przepisy art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu w zakresie, w jakim przyznają użytkownikom wieczystym oraz ich następcom prawnym żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego, są niezgodne z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto, w zakresie badania zgodności z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji przepisów art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu w pozostałej części, w jakiej przyznają użytkownikom wieczystym oraz ich następcom prawnym żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego