

POSTANOWIENIE

Dnia 27 maja 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia	WSA Jolanta Dargas
Sędziowie	WSA Agnieszka Miernik
	WSA Mirosław Gdesz (spr.)

Protokolant	Anna Traczyk
-------------	--------------

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 maja 2010 r.

sprawy ze skargi **D S i M S**

na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W**
z dnia

w przedmiocie odmowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo
własności

postanawia:

1. przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne:
czy art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm. z 1998 r. Nr 147, poz. 962);
2. wystąpić o rozpoznanie pytania z udziałem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego i pytającego Sądu;
3. wyznaczyć sędziego Mirosława Gdesza do reprezentowania pytającego Sądu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.



Na oryginale własnoręcznie podpisy
Za zgodność z oryginałem
Ewa Kłosa
starszy inspektor

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

1. D i M S w dniu 23 grudnia 2002 r. złożyli wniosek o przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności nieruchomości gruntowej położonej w W przy ul. , oznaczonej jako działka ewidencyjna nr w obrębie , opisanej w KW za nr zabudowanej budynkiem biurowo – warsztatowym, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. - o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tj.: Dz.U. z 1999 r., Nr 65, poz. 746; zwanej dalej ustawą z 1997 r.).

2. Prezydent W decyzją odmówił przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wskazując, że w dniu 13 października 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. - o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459; zwanej dalej ustawą z 2005 r.), która uchyliła ustawę z dnia 4 września 1997 r. Na podstawie art. 8 ustawy z 2005 r. do spraw wszczętych na podstawie ustawy z 1997 r., ale niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy nowej z 2005 r. Obowiązująca ustawa pozwala na przekształcenie prawa rzeczowego we własność wyłącznie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub garażami oraz nieruchomości rolnych.

3. D i M małż. S od powyższej decyzji Prezydenta W z dnia 4 czerwca 2008 r. złożyli odwołanie.

4. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W decyzją z dnia utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy uznał, że jest zmuszony do stosowania obowiązującego prawa, niezależnie od jego oceny przez strony postępowania. Stwierdził, że art. 8 ustawy z 2005 r. przesądza, że wnioski złożone pod rządami ustawy z 1997r., a niezakończone decyzją ostateczną powinny być załatwione na podstawie ustawy z 2005r. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 2005 r. osoby, które posiadając uprzednio uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości innych niż mieszkaniowe, zabudowane garażami lub rolne, uprawnienia te utracili.

5. Na powyższą decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W D i M małż. S złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu

Sygn. akt

Administracyjnego w Warszawie wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i decyzji organu pierwszej instancji. W skardze wnieśli m. in. o zadanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, co do zgodności art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 - 3 Konstytucji RP i zawieszenie postępowania w sprawie do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego. Zdaniem skarżących, ustawa z 2005 r. narusza ich prawa nabyte na mocy ustawy z 1997 r., a pozostawienie tej kwestii bez oceny Trybunału Konstytucyjnego może skutkować dla nich orzeczeniem rażąco niesprawiedliwym.

6. Wyrokiem z dnia r. sygn. akt Wojewódzki
Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę.

7. Od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnieśli skarżący D i M małż. S

8. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 14.12.2017 r. sygn. akt I 150/17 uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w kontekście okoliczności rozpoznawanej sprawy przepis art. 8 ustawy z 2005 r. budzi poważne wątpliwości interpretacyjne o charakterze konstytucyjnym. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy, jak trafnie zarzucają skarżący, miało wyjaśnienie, czy dokonywanie oceny wniosku o przekształcenie przysługującego im prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności na podstawie przepisów ustawy z 2005 r. pozostawało w zgodzie z konstytucyjną zasadą nabywania praw majątkowych. W ocenie NSA zasady państwa prawnego: zaufania obywateli do państwa, pewności prawa, ochrony praw nabytych oraz równości wobec prawa nakazują, by zmiana prawa, która pociąga za sobą dla obywateli negatywne skutki była dokonywana z zastosowaniem prawidłowej techniki przepisów przejściowych. Wskazane wyżej wartości konstytucyjne oraz okoliczności rozpatrywanej sprawy nakazują uznanie podstaw kasacyjnych za usprawiedliwione. Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał bowiem sprawy z punktu widzenia niekonstytucyjności przepisu art. 8 ustawy z 2005 r. i nie odniósł się do zgłaszanych w tym względzie przez stronę zarzutów.

9. Rozpatrując sprawę ponownie na rozprawie w dniu 27 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego uznając, że od odpowiedzi na pytanie prawne

Sygn. akt

co do konstytucyjności art. 8 ustawy z 2005 r. zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

II. Zagadnienie konstytucyjne.

1. Kontrola decyzji wymienionej w pkt I.4. sprawowana jest pod względem zgodności tego aktu z prawem. Zakres kognicji Sądu w niniejszej sprawie wynika z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: „P.p.s.a.”). W każdym przypadku kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji zmierza między innymi do ustalenia, czy decyzja została wydana na podstawie przepisów zgodnych z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia

r. przekazując sprawę sądowi pierwszej instancji nakazał rozpoznać wnioski skarżących o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności art. 8 ustawy z 2005 r., dzieląc przy tym istotne wątpliwości co do konstytucyjności normy zawartej w tym przepisie.

2. Przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu wymaga między innymi spełnienia przesłanki funkcjonalnej: przedmiotem pytania może być wyłącznie akt normatywny mający bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym.

2.1 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W w zaskarżonej decyzji z dnia r. uznało, że art. 8 ustawy z 2005 r. nakazujący stosować do wniosków złożonych w trybie ustawy z 1997 r. przepisy nowej ustawy jest jednoznaczny w swojej treści, pomimo że w niektórych przypadkach będzie to niekorzystne dla wnioskodawców. W przedmiotowej sprawie przepis ten oznaczał konieczność zastosowania wobec skarżących przepisów ustawy z 2005 r., co spowodowało wydanie decyzji o odmowie przekształcenia, pomimo że w trybie ustawy z 1997 r. jako użytkownicy wieczysti nabyli prawo do przekształcenia, poprzez złożenie wniosku w wymaganym terminie tj. do 31 grudnia 2002 r.

2.2 Kontrola zgodności z prawem zaskarżonej decyzji nie ogranicza się do oceny zasadności zarzutów zawartych w skardze, ale zmierza między innymi do ustalenia, czy decyzja została wydana na podstawie przepisów zgodnych z Konstytucją. Wydanie decyzji na podstawie przepisów niespełniających tego warunku prowadzi do stwierdzenia, że w toku postępowania administracyjnego uchybiono prawu w sposób

Sygn. akt

uzasadniający uchylenie zaskarżonego aktu (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b P.p.s.a. w zw. z art. 145 lit. a § 1 k.p.a.). Tym samym kwestia oceny zgodności z Konstytucją oraz ratyfikowaną umową międzynarodową art. 8 ustawy z 2005 roku ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia przez Sąd sprawy ze skargi D S i M S

2.3 Ustawa z 2005 r. uchyliła korzystną dla skarżących ustawę z 1997 roku. Jednocześnie, w myśl art. 9 tej ustawy, utraciły moc dwie dotychczasowe ustawy: z dnia 4 września 1997 r. - o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Zgodnie natomiast z art. 8 ustawy z 29 lipca 2005 r. jej przepisy stosuje się do spraw wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 9 i niezakończonych decyzją ostateczną. Obowiązująca ustawa z 2005 r. pozwala na przekształcenie prawa rzeczowego we własność wyłącznie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Nieruchomość skarżących zabudowana jest budynkiem biurowo – warsztatowym, a zatem nie mieści się w tym zakresie przedmiotowym. Ustawa z 1997 r. żadnych ograniczeń natury przedmiotowej nie przewidywała, przyznając prawo do przekształcenia osobom fizycznym, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 r., a także osobom fizycznym będącym ich następcami prawnymi jeżeli złożyły wniosek, o którym mowa w art. 2, do dnia 31 grudnia 2002 roku. Oznacza to, że przepisy art. 8 i art. 9 ustawy z 2005 r., w ich literalnym brzmieniu, odzwierciedlając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa, jednocześnie pociągnęły za sobą pogorszenie sytuacji prawnej skarżących. Przy tym należy zaznaczyć, iż do skarżących nie znajduje zastosowania art. 1 ust. 1a ustawy z 2005 r. zezwalający na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego niezależnie od przeznaczenia nieruchomości, ponieważ dotyczy on tylko sytuacji jeżeli użytkowanie wieczyste ustanowiono:

- 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).

2.4 Ograniczenie zakresu nieruchomości objętych prawem do przekształcenia, oznaczało pozbawienie możliwości nabycia własności przez wszystkich tych użytkowników wieczystych nieruchomości nie mieszczących się w katalogu określonym

Sygn. akt

w art. 1 ust. 1 ustawy z 2005 r. - którzy złożyli wnioski o przekształcenie w trybie ustawy z 1997 r., a do dnia 13 października 2005 r. ich wnioski nie zostały rozpoznane. Przy tym jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3668 z dnia 10 stycznia 2005 r.) w trybie ustawy z 1997 r. złożonych zostało 424 425 wniosków z czego do sierpnia 2004 r. rozpatrzono 378 842 wnioski.

Liczyby te świadczą, że istnieje pewna grupa użytkowników wieczystych, których wnioski złożone w trakcie obowiązywania ustawy z 1997 r. nie zostały rozpoznane do dnia wejścia w życie ustawy z 2005 roku.

To ograniczenie prawa skarżących do przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności, zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, powinno być przedmiotem kontroli konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Przy tym dla niniejszej sprawy konieczne wydaje się dokonanie oceny zgodności art. 8 ustawy z 2005 r. z art. 2, 21 ust.1, 64 ust. 2 oraz art. 1 Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. Nr 36 poz.175).

2.5 W szczególności Sąd zadający pytanie powziął wątpliwość, co do zgodności art. 8 ustawy z 2005 r.:

a) z art. 2, 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawiających **ochronę praw słuszenie nabytych** w powiązaniu z **ochroną prawa własności**. Taka ochrona odnosi się, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, również do ekspektatywy nabycia prawa własności. Z zasady ochrony praw nabytych wynika zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym jej prawie podmiotowym. W tym przypadku prawem podlegającym ochronie jest maksymalnie ukształtowana ekspektatywa – roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Złożenie przez osobę fizyczną wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w trybie ustawy przekształceniowej z 1997 r. oznaczało brak możliwości odmowy wydania decyzji o przekształceniu. Rozpatrzenie takiego wniosku nie podlegało żadnej uznaniowości. Konieczna jest zatem – zdaniem Sądu - ocena przez Trybunał, czy nie naruszono zasady równej ochrony praw majątkowych. Wydaje się, że ta maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia prawa własności przez użytkowników wieczystych powinna podlegać takiej samej ochronie jak prawo własności. W związku z tym uzasadnia to rozpatrywanie kwestionowanej regulacji zarówno z punktu widzenia ogólnych konsekwencji zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2), jak i z punktu widzenia ochrony własności (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji).

b) z art. 2 Konstytucji w zakresie respektowania **nakazu poprawnej legislacji** oraz z **zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa**.

Sygn. akt

Zasada ta nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. Zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Co istotne intencji takiej – tj. pozbawienia prawa do przekształcenia – nie można wywieść z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy przekształceniowej (druk sejmowy nr 3668 z dnia 10 stycznia 2005 r.), gdzie czytamy iż *„W projekcie dopuszcza się szeroką możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby fizyczne, niezależnie od celu, na jaki nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste”* oraz w dalszej części *„Odnosnie do ustawy z dnia 4 września 1997 r., podkreślenia wymaga, że zawarty w niej termin składania wniosków o przekształcenie wyekspirował z dniem 31 grudnia 2002 r., natomiast wnioski, które zostały złożone w tym terminie i nie zostały dotychczas rozpatrzone, będą podlegały załatwieniu na podstawie projektowanej ustawy. (...) Zatem nie pogorszy to w niczym sytuacji wnioskodawców, tym bardziej, że projektowana ustawa ze względu na szerszy zakres podmiotowy, dla wielu osób okaże się nawet korzystniejsza”*. Powyższe wskazuje, że w procesie legislacyjnym w ogóle nie analizowano kwestii pozbawienia prawa do przekształcenia pewnego kręgu wnioskodawców. Nie można tego, jak się wydaje, uznać za uzasadnioną interesem publicznym ingerencję ustawodawcy.

c) z art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. Nr 36 poz.175). Artykuł ten zawiera trzy zasady ochrony prawa własności: zasadę prawa do poszanowania mienia, zasadę określającą warunki dopuszczalności pozbawienia mienia oraz zasadę dopuszczalności ograniczania właściciela w korzystaniu z jego prawa w publicznym interesie. Przy czym pojęcie mienia ma na gruncie tego przepisu znaczenie autonomiczne niezależne od definicji tego pojęcia w prawie krajowym". Mienie w rozumieniu tego przepisu obejmuje zarówno istniejące mienie, jak i roszczenia w zakresie, w jakim żądający realizacji roszczenia może udowodnić, że posiada co najmniej „uzasadnioną prawnie ekspektatywę” (*legitimate expectation*) nabycia prawa m.in. do nieruchomości (tak Europejski Trybunał Praw Człowieka - *Marckx przeciwko Belgii* wyrok z 13 czerwca 1979 r., Series A no. 31, pp. 27-28, § 63, *Pine Valley Developments przeciwko Irlandii* wyrok z dnia 29 listopada 1991 r., Series A no. 222, p. 23, § 51). Europejski Trybunał uznał wprost, że uzasadnione prawnie roszczenie nabycia prawa własności

Sygn. akt

nieruchomości podlega ochronie gwarantowanej przez art. 1 Pierwszego Protokołu (sprawa Djidrovski przeciwko Republice Macedonii wyrok z dnia 24 lutego 2005 r. no. 46447/99). Zdaniem Sądu od momentu złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tj. 22 grudnia 2002 r. skarżący uzyskali taką ekspektatywę i mieli prawo oczekiwać, że decyzja o przekształceniu zostanie wydana.

Zdaniem Sądu istnieje uzasadniona wątpliwość, czy pozbawienie użytkowników wieczystych uzasadnionej prawnie ekspektatywy nabycia własności narusza wyrażoną w art. 1 Pierwszego Protokołu zasadę prawa do poszanowania mienia, ponieważ pozbawienie w 2005 r. prawa do przekształcenia wobec osób, które złożyły wnioski w trakcie obowiązywania ustawy z 1997 r. nie zostało w żaden sposób uzasadnione interesem publicznym. Również poważne wątpliwości budzi kwestia "właściwej równowagi" między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. To wszystko skłania do zadania Trybunałowi pytania o to, czy nie nastąpiła nieuzasadniona ingerencja w prawo majątkowe.

2.6 Oznacza to, że ocena zgodności art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.) z art. 2, art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym i oceny skutków retrospektywnego działania nowego prawa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego.

3. Przedstawione powyżej wątpliwości uzasadniały przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego ujętego w pkt 1 orzeczenia. W pkt 2 i 3 postanowienia Sąd wykonał dyspozycję art. 27 pkt 2 a i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W tym stanie sprawy Sąd, na podstawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, orzekł jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Ewa Kłobasa
starszy inspektor