

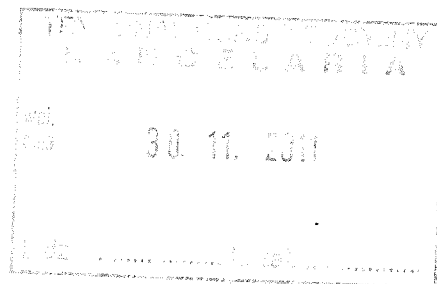


Warszawa, dnia 30 listopada 2011 r.

Sygn. akt P 31/10

BAS-WPTK-1380/10

Termin rozprawy: 8-12-11



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej **modyfikuję wyjaśnienia** w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 maja 2010 r. (sygn. akt P 31/10), wnosząc o stwierdzenie, że 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 wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony praw słusznie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji, a także z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. Pytaniem prawnym z 27 maja 2010 r. (sygn. akt ) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wniósł o stwierdzenie, że 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.; dalej: ustawa z 2005 r. albo u.p.p.w.) jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: Protokół). Przepis ten stanowi: „Do spraw wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 9, i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

2. Kwestionowany przepis zawiera normę przejściową, w myśl której do spraw wszczętych na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw i niezakończonych ostateczną decyzją stosuje się przepisy ustawy z 2005 r. Artykuł 9 u.p.p.w. uchylił poprzednio obowiązujące ustawy dotyczące tej samej materii, czyli: ustawę z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.; dalej: ustawa z 1997 r.) oraz ustawę z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209; dalej: ustawa o nabywaniu z 2001 r.). Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „*A contrario* dotychczasowe przepisy stosuje się do spraw zakończonych ostateczną decyzją, co oznacza, że ewentualne skargi na takie decyzje do sądu administracyjnego będą rozpatrywane z uwzględnieniem dotychczas obowiązujących ustaw i na ich podstawie będą oceniane zaskarżone decyzje. Uchylenie decyzji przez sąd administracyjny będzie powodowało konieczność rozpoznania sprawy z zastosowaniem ustawy z 2005 r., przestanie bowiem to być sprawa zakończona ostateczną decyzją” (R. Skwarło, *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, LEX 2010). A zatem, od dnia wejścia

w życie ustawy z 2005 r. (13 października 2005 r.) wszystkie postępowania związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, za wyjątkiem spraw zakończonych decyzją ostateczną jeszcze w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, są prowadzone (kontynuowane) jedynie na jej podstawie.

## **II. Dotychczasowe stanowisko Sejmu**

W piśmie z 29 października 2010 r. Sejm przedstawił wyjaśnienia w sprawie przedmiotowego pytania prawnego, wnosząc o stwierdzenie, że art. 8 u.p.p.w., w zakresie, w jakim wyłącza prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wobec podmiotów, których sprawa została wszczęta na podstawie ustawy z 1997 r. i nie została zakończona decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony praw słusznie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji, a także z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu.

Ocena ta została oparta na założeniu, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawodawca, decydując się na zastosowanie zasady bezpośredniego działania prawa w przepisie przejściowym (art. 8 u.p.p.w.), w konsekwencji: (a) pozbawił pewną grupę podmiotów maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy, (b) nie zachował warunków umożliwiających zgodną z ustawą zasadniczą ingerencję w prawa nabyte, (c) nie przewidział procedury kontynuacji „toczących się” postępowań na dotychczasowych warunkach, a tym samym nie zabezpieczył skutecznego zrealizowania maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw uzyskanych zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami, (d) nie zaproponował także żadnego innego rozwiązania, które mogłoby stanowić ewentualny ekwiwalent utraconej maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy.

## **III. Zmiana stanu prawnego**

9 października 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.

Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca). Zasadniczą zmianą, którą wprowadziła, jest zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem roszczenia o przekształcenie. W dotychczasowym stanie prawnym roszczeniem tym objęte były wyłącznie nieruchomości zabudowane lub przeznaczone na cele mieszkaniowe, nieruchomości rolne oraz nieruchomości zabudowane garażami. Ponadto ustawa nowelizująca poszerzyła swój zakres podmiotowy o osoby prawne, przy czym jej przepisów nie stosuje się do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców, państwowym i samorządowym osobom prawnym, niektórym spółkom handlowym oraz w stosunku do nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie administracyjne, mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego. Powyższe oznacza, że obecnie roszczenie o przekształcenie obejmuje nieruchomości niezależnie od ich funkcji lub przeznaczenia.

Ustawa nowelizująca uchyliła także art. 1 ust. 5 ustawy z 2005 r., który jako ostateczny termin na wystąpienie z żądaniem o przekształcenie wskazywał 31 grudnia 2012 r. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że: „Umożliwi to użytkownikom wieczystym podjęcie przemyślanej decyzji o nabyciu prawa własności użytkowanej nieruchomości, w sposób dostosowany do ich sytuacji materialnej i faktycznych potrzeb” (druk sejmowy nr 4352/VI kad.).

Kolejną zmianą jest rezygnacja z wymogu złożenia wniosku o przekształcenie przez wszystkich współużytkowników wieczystych. Na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, w wypadku braku zgody jednego ze współuprawnionych nie istniała możliwość dokonania przekształcenia. W obecnym stanie prawnym istnieje możliwość złożenia wniosku przez współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. Jeżeli jednak którykolwiek ze współużytkowników wieczystych zgłosi sprzeciw wobec złożonego wniosku, właściwy organ zawiesi postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy nowelizującej: „Wprowadzenie zaproponowanych zmian przyczyni się do udroźnienia procedury przekształcania prawa użytkowania wieczystego, co powinno skutkować przyspieszeniem i zwiększeniem liczby postępowań, w wyniku których użytkownicy wieczystości uzyskują prawo własności w stosunku do użytkowanych wieloletnio nieruchomości (...)”. Ponadto, w opinii projektodawcy, ustawa nowelizująca „likwiduje jednocześnie

bariery pojawiające się w praktyce przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”. Z tego punktu widzenia ustawa nowelizująca wprowadziła adekwatne i wystarczające regulacje prawne, aby cele te zrealizować.

Należy także nadmienić, że ustawa nowelizująca zawiera przepisy przejściowe, określające które regulacje mają znajdować zastosowanie do postępowań wszczętych na podstawie dotychczasowego stanu prawnego.

W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę kierunek dokonanych zmian oraz treść przepisów przejściowych ustawy nowelizującej, istnieje konieczność ustalenia, czy podniesione w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne (i tożsame z nimi zastrzeżenia co do zgodności z Protokołem) są – w obowiązującym stanie prawnym – aktualne.

#### **IV. Skutki nowelizacji dla stanowiska Sejmu**

W następstwie wejścia w życie ustawy nowelizującej zakwestionowany przepis – pomimo, iż jego brzmienie pozostało bez zmian – funkcjonuje w nowym otoczeniu normatywnym. Na podstawie art. 2 ustawy nowelizującej, art. 1 u.p.p.w. otrzymał następujące brzmienie: „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”. Treść cytowanego artykułu uległa zatem radykalnej modyfikacji i nie zawiera już żadnych ograniczeń podmiotowych. Innymi słowy, w następstwie wejścia w życie ustawy nowelizującej prawo do przekształcenia obejmuje wszystkie kategorie nieruchomości (poza wyjątkami, o których mowa była wcześniej, i które nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy), w tym także nieruchomości gruntowe zabudowane budynkami biurowo-warsztatowymi.

Co istotne, ustawodawca – przyjmując zasadę bezpośredniego stosowania nowej regulacji – przesądził, że znowelizowane przepisy dotyczą również postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji (w tym postępowania, w związku z którym przedstawione zostało pytanie prawne). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 2 [ustawa z 2005 r. – uwaga

własna] stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

W tym kontekście należy wskazać, że większość zarzutów skierowanych przez pytający sąd względem art. 8 u.p.p.w. ma sens jedynie wówczas, gdy zmiana prawa dotychczas obowiązującego pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej zainteresowanych podmiotów. Okoliczność taka miała miejsce przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. W realiach analizowanego pytania prawnego złożenie odpowiedniego wniosku pod rządami ustawy z 1997 r. oznaczało wyrażenie woli skorzystania z przysługującego użytkownikom wieczystym uprawnienia, a co za tym idzie – zrealizowania prawa do nabycia własności nieruchomości. Odmowa wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mogła mieć miejsce tylko z przyczyny określonej w art. 3 ustawy z 1997 r., to jest ze względu na toczące się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Ponieważ w analizowanym wypadku taka okoliczność nie występowała, wnioskodawcy mogli zasadnie oczekiwać, że ich żądanie zostanie uwzględnione. Innymi słowy, *in casu* wnioskodawcom przysługiwała ekspektatywa nabycia prawa majątkowego, której maksymalne ukształtowanie nastąpiło po złożeniu przez nich w ustawowym terminie wniosku o przekształcenie. Należy także nadmienić, że obowiązujące ówczesnie przepisy nie wymagały od zainteresowanych podmiotów samodzielnego podejmowania jakichkolwiek dodatkowych czynności, pozostawiając je w przekonaniu, że wszelkie niezbędne działania będą prowadzone przez zobowiązane do tego organy państwowe w sposób zgodny z prawem i w terminach przez prawo ustalonych.

W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że wejście w życie ustawy z 2005 r. pociągało ze sobą negatywne skutki dla zainteresowanych podmiotów, ponieważ nowe przepisy pozwalały jedynie na przekształcenie we własność użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, garażowymi oraz nieruchomości rolnych. W stosunku do nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym możliwość taka została wykluczona. Jednocześnie należy wskazać, że przepisy przejściowe ustawy z 2005 r. zmodyfikowały podstawę prawną rozstrzygnięć *in merito* w sprawach przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, toczących się przed właściwymi organami władzy publicznej.

Wejście w życie ustawy nowelizującej, która poszerzyła zakres podmiotowy ustawy z 2005 r., czyni natomiast zarzuty pytającego sądu bezprzedmiotowymi. Argumentacja podniesiona przez sąd oparta została bowiem głównie na założeniu, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawodawca – wprowadzając zasadę bezpośredniego działania prawa w przepisie przejściowym – w konsekwencji pozbawia pewną grupę podmiotów maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy. Z tego względu zasadne staje się zmodyfikowanie stanowiska Sejmu w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 8 u.p.p.w. – z uwagi na zmianę kontekstu normatywnego – polegające na uznaniu tego przepisu za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli.

W świetle powyższych ustaleń, zdaniem Sejmu, należy uznać, że analiza i porównanie treści zarzutów sądu pytającego oraz kierunku wprowadzonych przez ustawodawcę zmian wskazują, że podniesione w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne są – w obowiązującym stanie prawnym – nieaktualne. W konsekwencji Sejm wnosi o uznanie art. 8 u.p.p.w. za **zgodny** ze wskazanymi w *petitum* niniejszego pisma wzorcami kontroli.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz