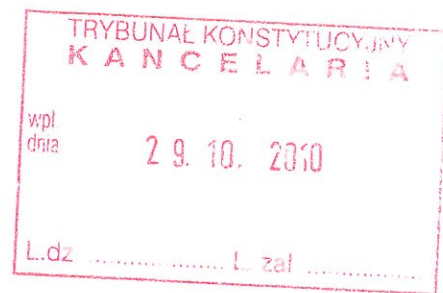




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 października 2010 r.

Sygn. akt P 31/10



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 przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (sygn. akt P 31/10), jednocześnie 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.), w zakresie, w jakim wyłącza prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wobec podmiotów, których sprawa została wszczęta na podstawie ustawy 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.) 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 Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Uzasadnienie

I. Stan prawny i zarzuty pytającego sądu

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej także pytający sąd) zaskarżył 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 o przekształceniu z 2005 r. albo u.p.p.w.). Przepis ten stanowi: „Do spraw wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 9, i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Kwestionowany przepis zawiera normę przejściową, w myśl której do spraw wszczętych na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw i niezakończonych ostateczną decyzją stosuje się przepisy ustawy o przekształceniu 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 o przekształceniu 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 o przekształceniu 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 o przekształceniu 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.

2. Problematyka przekształcania użytkowania wieczystego we własność była już kilkakrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na jej temat w:

- wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), w którym stwierdził niekonstytucyjność art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy o przekształceniu z 1997 r.;
- wyroku z 18 grudnia 2000 r. (sygn. akt K 10/00), w którym stwierdził niekonstytucyjność art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu z 1997 r.;
- wyroku z 15 grudnia 2004 r. (sygn. akt K 2/04), w którym stwierdził niekonstytucyjność niektórych zasad zaliczania w poczet ceny za przekształcenie albo opłaty za użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa wartości tzw. mienia zabużańskiego;
- wyroku z 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08), w którym stwierdził niekonstytucyjność art. 4 ust 8-9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

3. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym masowego uwłaszczania użytkowników wieczystych była ustawa o przekształceniu z 1997 r., która weszła w życie 1 stycznia 1998 r. i obowiązywała do 12 października 2005 r. Przyznawała ona prawo do uwłaszczenia przede wszystkim osobom, które nabyły prawo użytkowania wieczystego (lub co najmniej zawarły w tej sprawie umowę) do 31 października 1998 r. i złożyły odpowiedni wniosek do 31 grudnia 2000 r. Decyzje w sprawie przekształcenia w odniesieniu do gruntów państwowych podejmowali starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu, a w stosunku do gruntów komunalnych – przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Nowy właściciel nieruchomości obowiązany był do zapłacenia za przekształcenie opłaty, zabezpieczonej hipoteką przymusową na przekształcanej nieruchomości. Wynosiła ona – w zależności od długości trwania użytkowania wieczystego – 5, 10 lub 15 zwaloryzowanych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego za 1997 r.; wyjątkowo przewidywała również możliwość przekształcenia bezpłatnego. Ustawa ta nie doprowadziła jednak do masowego przekształcenia, ponieważ liczne jej przepisy utraciły moc obowiązującą na skutek wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98).

Drugim aktem prawnym, który miał uregulować powyższą problematykę, była ustawa o nabywaniu z 2001 r. Obowiązywała ona od 24 października 2001 r. do 12 października 2005 r., a więc częściowo równolegle z omówioną wyżej ustawą o przekształceniu z 1997 r. Pierwotny kształt tej ustawy był dosyć ograniczony: przyznawała ona prawo do przekształcenia osobom fizycznym (lub ich następcom prawnym), które:

- w okresie 26 maja 1990 r. – 24 października 2001 r. (dzień wejścia ustawy w życie) były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne na obszarze tzw. ziem odzyskanych lub Wolnego Miasta Gdańska;
- 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.).

Artykuł 2 tej ustawy wprowadził zasadę, że wskazane osoby nie mogły alternatywnie skorzystać z omówionego wyżej mechanizmu uwłaszczania, przewidzianego w ustawie o przekształceniu z 1997 r. (zakres stosowania tych ustaw był więc rozłączny). Przekształcenie było nieodpłatne, osoby zainteresowane miały obowiązek ponieść jedynie koszty opłaty sądowej oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych, koniecznych do jego przeprowadzenia. Decyzję o przekształceniu podejmował na wniosek dotychczasowych użytkowników wieczystych starosta (w odniesieniu do gruntów państwowych) lub przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (w odniesieniu do gruntów komunalnych). Wnioski o przekształcenie można było składać w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 24 października 2002 r.), po upływie tego terminu roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości miało wygasnąć.

Powyższy mechanizm został następnie w sposób istotny zmieniony m.in. ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.). Ustawa ta zniosła wskazane powyżej ograniczenia geograficzne oraz termin, do którego trzeba było składać wnioski. Przerzuciła też koszty przekształcania na Skarb Państwa oraz wprowadziła zasadę, że nabycie własności następuje z mocy prawa z dniem, w którym decyzja organów administracji o nabyciu prawa własności stała się ostateczna.

Obowiązująca ustawa przewiduje możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w drodze konstytucyjnej decyzji

administracyjnej, wydawanej na wniosek użytkownika wieczystego. Krag uprawnionych do nieodpłatnego przekształcenia, w stosunku do ustawy o przekształceniu z 1997 r. oraz ustawy o nabywaniu z 2001 r., uległ zawężeniu (dotyczy ona jedynie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub garażami oraz nieruchomości rolnych). Z żądaniem przekształcenia można wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Decyzję przekształceniową wydaje starosta (w wypadku nieruchomości państwowych) albo wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa (w wypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego). Prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja przekształceniowa stała się ostateczna. Nowy właściciel nieruchomości ma obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu przekształcenia w wysokości ustalonej przez organ właściwy do wydania decyzji uwłaszczeniowej na podstawie – stosowanych odpowiednio – art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Oznaczało to, że opłata jest ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie pisemnego operatu szacunkowego, z uwzględnieniem m.in. jej prawdopodobnej ceny rynkowej (na temat ewolucji przepisów o przekształceniu użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości por. np. wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08).

4. Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego. W dniu grudnia 2002 r. państwo S złożyli wniosek o przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym. Wniosek został złożony w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy ustawy o przekształceniu z 1997 r.

Decyzją z dnia r. Prezydent W odmówił przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wskazując, że w dniu 13 października 2005 r. weszła w życie nowa ustawa (ustawa o przekształceniu z 2005 r.), która pozwala na przekształcenie we własność użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, garażowymi oraz nieruchomości rolnych.

Od powyższej decyzji zostało złożone odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W , które decyzją utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta W

Na decyzję organu odwoławczego państwo S złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem oddalił skargę. Natomiast wyrokiem Naczelnny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Rozpatrując sprawę ponownie, na rozprawie 27 maja 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że od oceny zgodności z Konstytucją art. 8 u.p.p.w. zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy.

5. Pytający sąd argumentuje, że: „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 r. 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 (...)” (pytanie prawne, część II pkt 2.3).

W ocenie pytającego sądu, kwestionowany przepis nie gwarantuje równej ochrony praw majątkowych, bowiem „maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia prawa własności przez użytkowników wieczystych powinna podlegać takiej samej ochronie jak prawo własności” (pytanie prawne, część II pkt 2.5 lit. a). Z uzasadnienia wynika, że niezgodność przepisu sąd upatruje w ograniczeniu prawa

majątkowego, jakim jest ekspektatywa prawa własności, a także naruszeniu praw słuszenie nabytych (ukształtowanych na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy) przez użytkowników wieczystych.

Pytający sąd wykazuje również sprzeczność zaskarżonego przepisu z zasadami: poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zauważa, że zmiana prawa dotychczas obowiązującego, pociągająca za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana z zastosowaniem takiej techniki przepisów przejściowych, która należycie chroni interesy „w toku” (pytanie prawne, część II pkt 2.5 lit. b).

Zdaniem pytającego sądu, art. 8 u.p.p.w. narusza ponadto 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). W tym zakresie pytający sąd wskazuje, że pozbawienie prawa do przekształcania osób, które złożyły wnioski w trakcie obowiązywania wcześniejszej ustawy, nie zostało w żaden sposób uzasadnione interesem publicznym. Wątpliwości te dotyczą także „«właściwej równowagi» między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki” (pytanie prawne, część II pkt 2.5 lit. c).

II. Wzorce konstytucyjne

1. W uzasadnieniu pytania prawnego wzorce kontroli wskazane przez pytający sąd zostały pogrupowane w trzech osobnych punktach (pytanie prawne, część II pkt 2.5):

- a) art. 2, art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 2 Konstytucji, jako „ustanawiające ochronę praw słuszenie nabytych w powiązaniu z ochroną prawa własności”;
- b) art. 2 Konstytucji, w zakresie odnoszącym się do zasad: poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- c) art. 1 Protokołu statuujący zasadę ochrony własności.

2. W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. np. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

red. L. Garlicki, t. III, komentarz do art. 64, s. 5-6; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na tle art. 21 i art. 64 Konstytucji, został ugruntowany pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla równocześnie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3), to jest na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Istotnym elementem występującym w orzecznictwie Trybunału jest przy tym akcentowanie socjalnego aspektu prawa własności, który może uzasadniać zarówno jego ograniczenie – prawo własności nie stanowi bowiem swobodnego *ius infinitum* – jak również nałożenie na właściciela określonych obowiązków, włącznie z przejściowym pozbawieniem go prawa pobierania pożytków z przedmiotu własności. Trybunał wskazuje jednak na konieczność starannego wyważenia interesów adresatów stanowiących norm prawnych, zwłaszcza jeżeli regulacja prawna, która nakłada na właściciela określone ciężary lub ograniczenia, nie ma charakteru publicznoprawnego, ale prywatnoprawny (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt P 8/99).

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności, musi być oceniana zarówno z punktu widzenia art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i z punktu widzenia ogólnych zasad konstytucyjnych,

w szczególności zasady proporcjonalności. Ograniczenia prawa własności muszą zatem spełniać przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie”. Konieczność ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności (zob. m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Badanie, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

Ochronie konstytucyjnej na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji są poddane zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego normę art. 64 ust. 2 traktuje się przy tym jako szczególny wyraz zasady równości, unormowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie wskazywał na genetyczne i treściowe związki, jakie zachodzą pomiędzy tymi postanowieniami. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji – według formuły użytej m.in. w wyroku Trybunału z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 (...) – jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (...). Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

W doktrynie prawa wskazuje się, że art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a także nakłada na władze publiczne określony zespół obowiązków i gwarantuje pewne prawa o charakterze podmiotowym (L. Garlicki [w]: *Konstytucja...*, komentarz do art. 21, s. 5). Orzekanie o prawie własności powinno opierać się na normie art. 64 jako bardziej szczegółowej, jednakże w praktyce Trybunału Konstytucyjnego częste jest jednocześnie powoływanie art. 21 ust. 1 i art. 64 jako podstaw kontroli.

3. Artykuł 2 Konstytucji statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc iż: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to jedna z najbardziej ogólnych zasad konstytucyjnych, której treść podlega ciągłej wykładni organów bezpośrednio stosujących ustawę zasadniczą (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9).

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „(...) w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (sygn. akt K 48/04; por. także wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobnie Trybunał wypowiedział się (w pełnym składzie) w wyroku z 25 kwietnia 2001 r., w którym – podtrzymując swoje wcześniejsze stanowisko – stwierdził, że analizowana zasada opiera się na: „Pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez

szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...). Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (...). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (sygn. akt K 13/01; zob. także wyroki TK z: 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 218).

4. Zasada ochrony praw nabytych – chociaż nie jest jednoznacznie oceniana przez przedstawicieli nauki prawa (zob. np. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 59 i n.) – zalicza się do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że u jej podstaw stoi jedna z najistotniejszych w systemie prawnym wartości konstytucyjnych, jaką jest bezpieczeństwo prawne obywateli.

Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidulowanego aktu organu władzy czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* – zgodnie z ustawą – przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Po trzecie, należy podkreślić, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację

prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. W pewnych jednakże przypadkach (zwłaszcza z dziedziny ubezpieczeń społecznych) orzecznictwo uznało za dopuszczalne objęcie tą ochroną tzw. praw tymczasowych (ekspektatyw), czyli sytuacji, w których wprowadzenie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo (tym bardziej aktu – stwierdzającego przysługiwanie prawa), ale spełnione zostały wszystkie istotne przesłanki warunkujące nabycie tego prawa. Ochronie tego rodzaju podlegają jednak jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Możliwe są zatem odstępstwa od niej, przy czym ocena dopuszczalności odstępstw może być dokonana na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Ochroną nie są natomiast objęte prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa nie mające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (por. np. wyroki TK z: 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; a także W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, komentarz do art. 2, s. 37; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 94-105 i cytowana tam literatura).

Dopuszczalność ograniczeń praw podmiotowych („nabytych”) wymaga *a casu ad casum* rozważenia, czy:

- a) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w konstytucji *expressis verbis*);
- b) nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

- c) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych;
- d) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (wyrok TK z 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

Pomiędzy zasadą ochrony praw nabytych, zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa zachodzą bliskie związki normatywne, zarówno w aspekcie merytorycznym, jak też z punktu widzenia formalnoprawnego (wymienione zasady są wywodzone z art. 2 Konstytucji). Jak trafnie podnosi W. Sokolewicz: „Ponieważ zasada ochrony praw nabytych jest częścią zasady bezpieczeństwa prawnego, która pochodzi od zasady zaufania, naruszenie tej pierwszej zasady jest równoznaczne ze złamaniem kolejnych” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 37; por. też S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 117).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się też pogląd, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, których realizacja – w pewnych sytuacjach – będzie wymagać wprowadzenia zmian na niekorzyść jednostki. „Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa wynika m.in. nakaz ochrony praw nabytych – czytamy w wyroku z 16 czerwca 2003 r. (sygn. akt K 52/02). – W sytuacji kolizji zasady ochrony praw nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zachodzić konieczność przyznania pierwszeństwa tej drugiej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie ingerencji w sferę praw nabytych. W takim przypadku prawodawca powinien jednak ustanowić regulacje, które ułatwią jednostce dostosowanie się do zmienionej sytuacji.

Analizując relację między zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa a zasadą ochrony praw nabytych, należy zwrócić uwagę, że pierwsza z wymienionych zasad ma charakter bardziej ogólny. Zakres jej stosowania obejmuje w zasadzie wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę. Zakres stosowania zasady ochrony

praw nabytych jest węższy i obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna”.

5. Wymieniony przez pytający sąd uzupełniając jako wzorzec kontroli art. 1 Protokołu stanowi: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) art. 1 Protokołu zawiera trzy oddzielne zasady: „Zasada pierwsza, zawarta w zdaniu pierwszym pierwszego akapitu, ma charakter generalny i gwarantuje poszanowanie mienia; druga zasada, zawarta w drugim zdaniu pierwszego akapitu, mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami; trzecia zasada, zawarta w drugim akapicie stanowi, że Państwa Strony są uprawnione, m.in. do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym (...) Te trzy zasady nie są jednakże «odrębne» w tym sensie, że nie ma pomiędzy nimi związku. Zasady drugą i trzecią dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do poszanowania mienia, należy interpretować w świetle ogólnego charakteru zasady pierwszej” (wyrok ETPCz z 21 lutego 1986 r., sprawa James i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, zob. także wyroki ETPCz z: 23 września 1982 r., sprawa Sporrang i Lönnroth przeciwko Szwecji oraz 30 maja 2000 r., sprawa Belvedere Alberghiera S.r.l przeciwko Włochom).

Artykuł 1 Protokołu chroni mienie, obejmujące zarówno prawo własności, jak i ekspektatywę prawną (decyzja z 14 października 1996 r. w sprawie Radwiłłowicz przeciwko Polsce (28559/95). Porównując ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego oraz ekspektatywę prawną w świetle

orzecznictwa ETPCz należy uznać, iż obie instytucje różnią się istotnie od siebie. ETPCz dokonuje bowiem rozróżnienia między instytucją ekspektatywy a prawami podmiotowymi podlegającymi przymusowemu wykonaniu (por. wyrok ETPCz z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell and Fell, nr 10/1982/56/85-86), uznając jako ekspektatywy m.in. prawa, które w określonych okolicznościach faktycznych przysługiwałyby stronie. Tym samym ocena istnienia ekspektatywy dotyczy badania tego, czy podmiot mógł się spodziewać, że będzie mu przysługiwało w przyszłości pewne prawo w związku z wystąpieniem pewnych zdarzeń albo że prawo to będzie podlegało wykonaniu. Jak w związku z tym zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny: „Akcent zdaje się być tu położony w większym stopniu na sam fakt prawnie uzasadnionego oczekiwania (wytworzonego przez władzę publiczną) niż na samą konstrukcję prawa jako takiego” (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, gdzie zauważono także: „Poszukując pewnej analogii pomiędzy gwarancjami zawartymi w art. 1 protokołu nr 1 a zakresem ochrony udzielanym przez art. 64 Konstytucji, warto zauważyć, że w polu zastosowania art. 1 określonym w orzecznictwie ETPCz znajdowały się tak różnorodne interesy, jak np. prawo do zwrotu nieruchomości bezprawnie przejętej przez władzę publiczną /por. wyrok ETPCz z 30 maja 2000 r., Belvedere Alberghiera S.R.L. przeciwko Włochom, Reports of Judgments and Decisions 2000-VI/, roszczenia odszkodowawcze z tytułu wywłaszczenia /por. wyrok ETPCz z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie Carbonara i Ventura przeciwko Włochom, Reports of Judgments and Decisions 2000-VI/, roszczenia z tytułu szkody nie podlegającej kompensacji na tle systemu krajowego /por. wyrok ETPCz z 20 listopada 1995 r. w sprawie Pressos Compania Naviera S.A. i inni przeciwko Belgii, ECHR seria A, nr 332/, ochrona prawa do korzystania z własności przez właściciela *de facto* tego prawa pozbawionego /por. wyrok ETPCz z 24 czerwca 1996 r. w sprawie Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji, ECHR, seria A, nr 260 B/).

III. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny przedstawiony przez pytający sąd dotyczy przepisu intertemporalnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ustawodawca w wypadku zagadnień intertemporalnych dysponuje znaczną swobodą regulacyjną i to do niego należy wybór właściwego mechanizmu prawnego

w tej materii (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04; 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06).

Rozstrzygnięcie przez ustawodawcę problemu intertemporalnego może polegać na przyjęciu jednej z trzech zasad. Po pierwsze – zasady bezpośredniego działania prawa (nowe prawo od momentu wejścia w życie reguluje także wszelkie zdarzenia z przeszłości); po drugie – zasady dalszego obowiązywania dawnego prawa, zgodnie z którą prawo to mimo wejścia w życie nowych regulacji ma zastosowanie do zdarzeń, które wystąpiły w przeszłości; po trzecie – zasady wyboru prawa, zgodnie z którą wybór reżimu prawnego mającego zastosowanie do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie nowego prawa pozostawia się zainteresowanym podmiotom (J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 84).

Z treści art. 8 u.p.p.w. wynika, że ustawodawca posłużył się techniką legislacyjną bezpośredniego działania nowego prawa, nie ustanawiając przy tym żadnych wyjątków nawet dla najbardziej zaawansowanych proceduralnie spraw „w toku”. Wspomniana technika legislacyjna ma niewątpliwe szereg zalet, które czynią ją rozwiązaniem stosunkowo często wykorzystywanym w praktyce stanowienia prawa. Umożliwia ona szybkie wdrożenie nowo uchwalonej regulacji i poddanie wszystkich stosunków prawnych zmienionemu reżimowi prawnemu (przy założeniu, że znowelizowane prawo jest bardziej adekwatne dla danej dziedziny życia społecznego, niż prawo uchylone). Ma jednak również wady, które ujawniają się w złożonych sytuacjach faktycznych, zwłaszcza wtedy, gdy nowelizacja ustawy zbiega się w czasie z prowadzeniem i rozstrzyganiem indywidualnych spraw przez organy stosowania prawa.

W wyroku z 10 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 43/07) Trybunał Konstytucyjny odniósł się do reguł konstruowania przepisów intertemporalnych, wskazując m.in., że: „Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, w praktyce niesie liczne zagrożenia w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy też podmiotów gospodarczych do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (...)”. Z kolei w wyroku z 24 października 2000 r. (sygn. akt SK 7/00) Trybunał zwrócił uwagę, iż stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą się pojawić na tle wprowadzenia w życie nowych uregulowań i nie może

pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grup podmiotów. Także w orzecznictwie Najwyższego Sądu Administracyjnego akcentuje się, że bezpośrednie działanie nowego prawa nie powinno prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzednio obowiązującego prawa wystąpiły o przyznanie przysługujących im wówczas uprawnień, a do dnia zmiany prawa nie doczekały się jeszcze ich realizacji (uchwały NSA z: 21 lutego 2000 r., sygn. akt OPS 6/99; 12 marca 2001 r., sygn. akt OPS 14/00; 26 lutego 2003 r., sygn. akt V SA 1131/02).

W podobnym duchu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 9 czerwca 2003 r. (sygn. akt SK 12/03), w którym stwierdził, że: „Ustawodawca, rozstrzygając o konkretnej kwestii intertemporalnej, ma dużą swobodę w zakresie wyboru rozwiązania, jednak przy zachowaniu pewnych reguł kierunkowych, mających zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowiącej przez nie prawa, genetycznie związanej z ideą państwa prawnego. Te zasady kierunkowe obejmują rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej”. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego odmiennie kwalifikowana jest natomiast sytuacja, kiedy ustawodawca stosuje tzw. retroakcję niewłaściwą (retrospektywność), mającą na celu wyeksponowanie interesów prawnych podmiotów, które zainicjowały indywidualne postępowania prawne albo były w trakcie nabywania różnego rodzaju praw podmiotowych (maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw) jeszcze pod rządami starego prawa.

Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca może korzystać z zasady bezpośredniego działania prawa, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (zob. np. orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96). Myśl ta jest przejawem ogólnej konstatacji, że także jak idzie o prawo intertemporalne niekiedy może wystąpić konieczność dania pierwszeństwa innym wartościom konstytucyjnym, nawet kosztem ochrony konstytucyjnych praw jednostki. Co do zasady jednak Trybunał zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, nakładając na ustawodawcę obowiązek takiego kształtowania przepisów przejściowych, aby gwarantowały one ochronę praw słuszenie nabytych i interesów „w toku” (por. np. wyroki TK z: 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przyjęte przez ustawodawcę założenia konstrukcyjne dotyczące przepisów intertemporalnych – o ile

nie stoją za tym istotne racje mające źródło w normach ustawy zasadniczej – nie mogą naruszać podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasady ochrony praw słuszenie nabytych, ani też nie powinny prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej podmiotów, którym określone prawa podmiotowe przysługiwały już wcześniej, przed zmianą stanu prawnego. Niniejsza sprawa dotyczy możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nowe przepisy ograniczyły katalog nieruchomości mogących podlegać przekształceniu. Tym samym zmiana przepisów, przez posłużenie się przez ustawodawcę zasadą bezpośredniego działania prawa nowego, spowodowała pogorszenie sytuacji prawnej pewnej grupy zainteresowanych podmiotów (adresatów norm prawnych). Powstaje zatem pytanie, czy w następstwie ingerencji ustawodawcy nie doszło do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia praw podmiotowych (ewentualnie: maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw).

2. W wyroku z 24 października 2000 r. (sygn. akt SK 7/00), Trybunał Konstytucyjny, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził: „Zgodnie z ustaloną już linią orzecznictwa, ochrona praw nabytych może być odnoszona do ochrony ekspektatyw. «Mimo wszelkich trudności, jakie tutaj powstają [Trybunał Konstytucyjny – uwaga własna] stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy» (...). Wprawdzie powyższe stwierdzenia zostały dokonane na tle praw socjalnych, ale nie ma powodu, by wyłączać ich odniesienie także do prawa własności, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę rangę, jaką art. 21 Konstytucji temu prawu przypisuje. Jeżeli można więc stwierdzić, że po stronie danego podmiotu istniała już «ekspektatywa maksymalnie ukształtowana», należy do tej ekspektatywy odnieść podobny reżim ochrony, jaki przysługuje prawom nabytym. Uzasadnia to rozpatrywanie zakwestionowanej 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 [...])”.

A zatem, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ochrona praw nabytych może być również odnoszona do ochrony ekspektatyw. Ochrona ta znajduje jednak zastosowanie jedynie wobec ekspektatyw praw podmiotowych, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Wymaga to spełnienia przez podmiot wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa. Stąd istotną kwestią

w niniejszej sprawie jest także ustalenie, w jaki sposób poprzednie regulacje określały warunki, których ziszczenie przesądzało o możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

3. Zgodnie z przepisami ustawy o przekształceniu z 1997 r., uprawnienie użytkownika wieczystego do przekształcenia tego prawa w prawo własności jest majątkowym prawem podmiotowym realizowanym na skutek koniecznego wniosku uprawnionego, w drodze decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym (prawotwórczym). Zarówno w judykaturze, jak i w literaturze przedmiotu, podkreśla się, że organ rozpatrujący taki wniosek nie mógł działać na zasadzie swobodnego uznania administracyjnego, lecz miał obowiązek przekształcenia, jeśli wniosek został złożony w ustawowy terminie i spełniał ustawowe materialno-prawne przesłanki (zob. wyrok NSA z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1341/07; także S. Rudnicki *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 11). Z chwilą złożenia wniosku uprawnienie użytkownika wieczystego ulegało konkretyzacji przez powstanie roszczenia majątkowego (żądania wydania pozytywnej decyzji administracyjnej).

W realiach analizowanego pytania prawnego złożenie odpowiedniego wniosku pod rządami ustawy o przekształceniu z 1997 r. oznaczało więc wyrażenie woli skorzystania z przysługującego użytkownikom wieczystym uprawnienia, a co za tym idzie – zrealizowania prawa do nabycia własności nieruchomości. Należy również podkreślić, że odmowa wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mogła mieć miejsce tylko z przyczyny określonej w art. 3 ustawy o przekształceniu 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 przypadku 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. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który właśnie z momentem prawidłowego

złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego wiąże powstanie maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy prawa własności (zob. wyroki NSA z: 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1341/07; 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07; 6 maja 2010, sygn. akt I OSK 937/09; 14 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 982/09; a także wyrok z 22 grudnia 2009 r. wydany w sprawie stanowiącej podstawę wystąpienia z pytaniem prawnym – sygn. akt I OSK 386/09). 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 także wątpliwości, że ww. maksymalnie ukształtowana ekspektatywa korzysta z ochrony prawnej przewidzianej przez Konstytucję. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd (o czym już wspomiano), że podmiotom uprawnionym, które spełniły ustawowe przesłanki nabycia prawa, bez względu na modyfikację stanu prawnego w przyszłości, przysługuje ochrona porównywalna z ochroną praw słusznie nabytych. Jeżeli więc można stwierdzić, że danemu podmiotowi przysługiwała ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, należy do niej odnieść ten sam reżim konstytucyjnych gwarancji, który ma zastosowanie do praw podmiotowych (zob. np. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K 14/91; wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt 7/98; 24 października 2000 r., sygn. akt SK 7/00; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

4. Analizując konstytucyjne uwarunkowania zasady ochrony praw słusznie nabytych, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ustawodawca powinien wprowadzać takie rozwiązania normatywne, które minimalizują negatywne skutki wejścia w życie nowego prawa dla zainteresowanych podmiotów (adresatów norm prawnych). Celowi temu mogą służyć: zachowanie niezbędnej *vacatio legis*, odpowiednio skonstruowane przepisy intertemporalne lub ustanowienie adekwatnych przepisów dostosowujących (por. np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01). Należy również przypomnieć, że uchylenie albo ograniczenie przez ustawodawcę prawa nabytego musi spełniać określone warunki, które można ująć w postaci następujących pytań: 1) czy

wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, 2) czy istnieje możliwość realizacji danej wartości bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, do realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania, żeby zapewnić jednostce możliwość przystosowania się do nowej regulacji (por. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Odnosząc powyższe rozważania do omawianej sprawy, należy zauważyć, że sam fakt, iż ustawa o przekształceniu z 2005 r. reguluje sytuację prawną użytkowników wieczystych *pro futuro* mniej korzystnie niż poprzednio obowiązujące przepisy, nie może automatycznie świadczyć o przekroczeniu granicy swobody ustawodawcy lub naruszeniu standardów konstytucyjnych. Twierdzenie to wymagałoby odrębnego uzasadnienia, czego pytający sąd nie czyni, pozostawiając tak postawiony problem konstytucyjny poza zakresem pytania prawnego. Wątpliwości w niniejszej sprawie budzi natomiast przepis przejściowy ustawy o przekształceniu z 2005 r., który refleksowo oddziałuje na ekspektatywy maksymalnie ukształtowane pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy; nowa ustawa niewątpliwie modyfikuje podstawę prawną rozstrzygnięć *in merito* w sprawach przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, toczących się przed właściwymi organami władzy publicznej.

Nie można zaprzeczyć, że ustawodawca powinien postępować zgodnie z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. Ma on zatem obowiązek ustanowienia regulacji przejściowych i dostosowujących, aby adresaci przepisów mogli zapoznać się z nową regulacją i skutecznie do niej zaadaptować. Powinien także zapewnić możliwość „dokończenie przedsięwzięć stosownie do przepisów obowiązujących w chwili rozpoczęcia albo stworzyć nowe możliwości dostosowania się (...) do zmienionej sytuacji prawnej. Naruszenie – tak rozumianego obowiązku poszanowania (...) można traktować jako naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa” (wyrok TK z 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98). W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny aprobowo odnotował, że: „Przepisy przejściowe (...) pozwalają na zakończenie wszystkich spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej według przepisów obowiązujących do dnia jej wejścia w życie, co umożliwiło zainteresowanym należyte zabezpieczenie

i realizację praw nabytych na podstawie obowiązujących przepisów” (wyrok TK z 19 maja 2003 r., sygn. akt K 39/01; zob. też wyroki TK w sprawach o sygn. akt: K 16/05; K 47/05).

Decyzja ustawodawcy o stosowaniu nowych norm prawnych do wszelkich stosunków prawnych (tych, które już powstały, i tych, które dopiero powstaną) może być niekiedy zaskakująca i pogorszyć sytuację prawną zainteresowanych podmiotów, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Ustawodawca powinien być w takich warunkach rozważyć możliwość zastosowania innego rozwiązania, które wprowadziłoby w życie zmienione prawo w sposób bardziej zniuansowany. Przykładowo, do stosunków prawnych czy zdarzeń powstałych od chwili wejścia w życie nowych przepisów można było stosować nowe prawo, zaś do trwających (nawiązanych) stosunków prawnych i następstw zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowych przepisów, dalej stosować prawo dawne. Takie rozwiązanie tworzyłoby nie tylko „kompromis między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa”, ale także pozwoliło zachować wymagania co do ochrony praw słusznie nabytych (por. tezy wyroku TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07).

Tymczasem ustawodawca, decydując się na zastosowanie zasady bezpośredniego działania prawa w przepisie przejściowym (zaskarżony 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.

5. Biorąc powyższe pod uwagę, a także okoliczność, że zakres „derogacji trybunalskiej” powinien być bezpośrednio związany z realiami sprawy, która stanowi kanwę pytania prawnego, należy stwierdzić, 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 o przekształceniu z 1997 r. i nie została zakończona decyzją ostateczną do dnia

wejścia w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r., **jest niezgodny** z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: ochrony praw słuszenie 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.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna