

WYROK
z dnia 26 stycznia 2010 r.
Sygn. akt K 9/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 stycznia 2010 r., połączonych wniosków Rady Miasta Józefowa, Rady Miasta Ruda Śląska i Rady Miejskiej w Radkowie o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 8 i 9 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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371), z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

1. Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, z 2007 r. Nr 191, poz. 1371 oraz z 2009 r. Nr 206, poz. 1590) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

II

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lutego 2010 r. w Dz. U. Nr 21, poz. 109.

Przepis wymieniony w części I w punkcie 2, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Art. 4 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.) reguluje sposób ustalania opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności (dalej: uwłaszczenie, przekształcenie), wypłacanej dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przez osobę, na rzecz której dokonano przekształcenia. Po nowelizacji tej ustawy, dokonanej przez ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371; dalej: nowelizacja ustawy o przekształceniu z 2007 r.), od opłaty za przekształcenie możliwe jest uzyskanie 50% lub 90% bonifikaty pod warunkiem spełnienia przesłanek ustawowych. Są one zawarte m.in. w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Przepisy te brzmią następująco:

– „Osobie fizycznej, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na jej wniosek, 90% bonifikaty od opłaty (...), jeżeli nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę” (art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r.);

– „Osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wniosek, 50% bonifikaty od opłaty (...)” (art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

2. Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego wnioskami trzech organów samorządowych: Rady Miasta Józefowa z 2 stycznia 2008 r., Rady Miasta Ruda Śląska z 14 maja 2008 r. oraz Rady Miejskiej w Radkowie z 30 maja 2008 r. (dalej: wnioskodawcy). Jako wzorce kontroli wnioskodawcy wskazali: art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uzupełnienie braków formalnych wniosków nastąpiło pismami z 6 lutego 2008 r. (Rada Miasta Józefowa), 4 czerwca 2008 r. (Rada Miasta Ruda Śląska) oraz 26 czerwca 2008 r. (Rada Miejska w Radkowie). Ze względu na tożsamość przedmiotu i wzorców kontroli, a także zbieżność treści pism procesowych, sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2008 r. i 21 lipca 2008 r.

2.1. Uzasadniając niezgodność wskazanych regulacji z art. 2 Konstytucji, wszyscy wnioskodawcy uznali, że naruszają one zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę

zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Rada Miasta Józefowa dostrzegła ponadto jej niezgodność z zasadą bezpieczeństwa prawnego.

Najbardziej wyeksponowany został zarzut naruszenia przez art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. zasady sprawiedliwości społecznej. Zdaniem wnioskodawców, zaskarżone regulacje prowadzą do uprzywilejowania dwóch grup dotychczasowych użytkowników wieczystych kosztem pozostałych członków społeczności lokalnej: nie tylko innych użytkowników wieczystych czy osób wcześniej uwłaszczonej, lecz w ogóle wszystkich mieszkańców danej gminy (majątek gminy, w tym dochody z użytkowania wieczystego i uwłaszczenia, służy však całej wspólnotie). Rozwiązania tego nie można usprawiedliwić ani koniecznością realizacji dobra ogółu (Rada Miasta Ruda Śląska), ani zasadą solidaryzmu społecznego (Rada Miasta Józefowa). Dodatkowo część wnioskodawców podważa także kryteria przyznawania bonifikat zawarte w zaskarżonym przepisie, tj. kryterium dochodu lub daty uzyskania prawa użytkowania wieczystego. Rada Miasta Józefowa wskazuje, że nie stanowią one wartości konstytucyjnie chronionej i nie przyczyniają się do realizacji takich wartości, a dodatkowo nie znajdują uzasadnienia w żadnych „obiektywnych okolicznościach prawnych czy gospodarczych”. Data wskazana w art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. została wybrana „przypadkowo”, a poziom dochodów zawarty w art. 4 ust. 8 tej ustawy jest kilkakrotnie wyższy niż przyjmuje się w ustawach z zakresu opieki społecznej. Jeszcze dalej idzie w swoim piśmie procesowym Rada Miasta Ruda Śląska, kwestionując samo istnienie kryterium dochodowego. Jej zdaniem, to, że „osoby, których dochód nieznacznie przekroczy ustawową granicę, pozbawione zostaną możliwości skorzystania z bonifikaty”, powinno być powodem uznania sprzeczności art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Domniemane naruszenie przez zaskarżoną regulację zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa zostało uzasadnione w pismach dwóch wnioskodawców (Rada Miejska w Radkowie również formułuje ten zarzut, jednak bez uzasadnienia). Rada Miasta Ruda Śląska skoncentrowała się przy tym na wymiarze indywidualnym zaskarżonej regulacji, podkreślając, że wprowadzenie bonifikat było zaskoczeniem szczególnie dla osób, które uwłaszczyły się już wcześniej na mniej korzystnych zasadach, tzn. po zapłacie pełnej ceny rynkowej nieruchomości. Rada Miasta Józefowa podkreśliła natomiast raczej aspekt komunalny, wskazując, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. podważa celowość istniejących dotychczas, ekwiwalentnych regulacji w zakresie odpłatności za przekształcenie. Dodatkowo, przepis ten „powielił” konstrukcję, uznaną przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z ustawą zasadniczą w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; przedmiotem wyroku były niektóre przepisy ustawy 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: ustawa o przekształceniu z 1997 r.).

Sprzeczność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z zasadą bezpieczeństwa prawnego, według Rady Miasta Józefowa, polegać zaś miała na „podważeniu bezpieczeństwa prawnego gmin w gospodarowaniu swoim majątkiem na cele publiczne”. Pozostali wnioskodawcy nie podnieśli tego zarzutu.

2.2. W związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji wnioskodawcy zgodnie wskazują, że zaskarżona regulacja ingeruje w prawo do korzystania z własności nieruchomości komunalnych, polegające m.in. na możliwości czerpania z nich dochodów w postaci opłat za użytkowanie wieczyste oraz na możliwości uzyskania za ich przekształcenie ceny rynkowej. Jak stwierdziła Rada Miasta Józefowa, bezpośrednim źródłem tego

negatywnego skutku art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest brak możliwości odstąpienia od udzielenia bonifikaty (zawarte w tym przepisie sformułowanie „organ udziela bonifikaty” oznacza bowiem „organ ma obowiązek udzielić”). Powoduje on, że gmina jest „w pozycji podrzędnej” wobec dotychczasowego użytkownika wieczystego, ponieważ „gmina pozbawiona została możliwości równorzędnego traktowania jej z użytkownikiem wieczystym w sferze ustalania odpłatności za oddawane przez gminę prawo własności”. Tymczasem, jak podkreśla Rada Miasta Ruda Śląska, w świetle art. 165 ust. 1 Konstytucji własność komunalna jest „gwarancją podmiotowości prawnej gmin” i odgrywa „szczególną konstytucyjną rolę”. Nieekwiwalentność przekształcenia, narzucona gminom przez ustawę, nie ma podstaw w żadnych wartościach konstytucyjnych.

2.3. Jeżeli zaś chodzi o sprzeczność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, to wnioskodawcy stwierdzają, że poprzez ograniczenie dochodów podważana jest realność wypełniania przez gminę jej ustawowych zadań na rzecz wspólnoty samorządowej. Zaskarżony przepis wprowadza bowiem obowiązkowe bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność, nie zapewniając ani „odpowiedniej rekompensaty” czy „słusznego odszkodowania” (Rada Miasta Ruda Śląska), ani też nie zmniejszając zakresu zadań gminy. Rada Miasta Józefowa twierdzi nawet, że uniemożliwia on gminom spełnianie obowiązku sprawowania władzy publicznej i godzi w samą istotę funkcjonowania gminy. Wnioskodawcy ci uważają, że omawiane ograniczenie nie spełnia warunków dopuszczalności ograniczeń, sformułowanych w orzecznictwie TK (m.in. w wyroku z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69).

2.4. Dodatkowo Rada Miasta Ruda Śląska wskazuje, że koszty przekształceń (a więc i straty z powodu obowiązkowych bonifikat) dotyczą poszczególne gminy w różnym stopniu. Zaskarżona ustawa, nie przewidując żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa, nie zawiera też możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Powoduje to zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów, związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę.

2.5. Na poparcie powyższej tezy dwóch wnioskodawców przedstawiło symulacje przewidywanych strat. Według Rady Miasta Józefowa tylko na skutek zaniżenia wartości nieruchomości przy uwłaszczaniu (tzn. pomijając utracone korzyści z opłat za użytkowanie wieczyste) gmina ta w 2008 r. dozna uszczerbku w wysokości ok. 9 mln złotych, tj. ok. 15% dochodów tej gminy. Gmina Ruda Śląska szacuje natomiast straty z tego tytułu na ok. 26 mln złotych, podczas gdy przybliżony dochód roczny z tytułu opłat za użytkowanie wynosi ponad 1 mln złotych.

3. Pismem z 22 grudnia 2008 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc – w kontekście wszystkich wskazanych wzorców kontroli – o orzeczenie niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. oraz o stwierdzenie konstytucyjności jej art. 4 ust. 9.

3.1. Uzasadnienie stanowiska wobec pierwszego z powyższych przepisów oparte zostało na ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w powołanym wyroku o sygn. K 8/98. W tym kontekście Marszałek Sejmu aprobując odwołał się m.in. do zawartej w tym orzeczeniu tezy, że samo dokonywanie przekształceń jest konstytucyjnie

dopuszczalne, sprzeczne z ustawą zasadniczą mogą być jednak konkretne warunki, na jakich uwłaszczenie jest dokonywane.

Oceniając w art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r., Marszałek Sejmu wskazał, że przewidziane tam kryterium dochodowe jest „dosyć wysokie”, a w szczególności dwukrotnie wyższe od poziomu dochodu uprawniającego do 50% bonifikaty od opłat za użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.). Wobec tego nie ma ono „nic wspólnego z zasadą solidaryzmu społecznego, wynikającego z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”, ponieważ nie może być zakwalifikowane jako forma pomocy osobom znajdującym się w niedostatku, których dochody nie pozwalają na pokrycie elementarnych potrzeb życiowych.

Przepis ten koliduje także z zasadą zaufania oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ nie wiąże prawa do bonifikaty z żadną zobiektywizowaną cechą jego beneficjentów. Osoby wskazane w art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. miały prawo wyboru takiego stosunku prawnego, który najbardziej odpowiadałby ich możliwościom finansowym i zamierzeniom gospodarczym (tzn. mogły, ale nie musiały się uwłaszczyć). Nie były one także długoletnimi posiadaczami otrzymywanych nieruchomości. Ich uprzywilejowanie nie wynikało też z interesu publicznego, rozumianego jako dobro ogółu (całego społeczeństwa, względnie „społeczności regionalnej”), bo odbywało się kosztem innych mieszkańców gminy.

Zaskarżona regulacja jest także niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ponieważ ustawodawca ingeruje za jej pomocą w istniejące, dobrowolnie nawiązane stosunki umowne między właścicielami nieruchomości i użytkownikami wieczystymi, mimo że nie wystąpiły żadne szczególne okoliczności usprawiedliwiające tego typu działanie.

Jeżeli zaś chodzi o sprzeczność art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, to Marszałek Sejmu stwierdził, że wprowadzenie obligatoryjnej bonifikaty „niewątpliwie” stanowi ingerencję w gwarantowane konstytucyjnie prawo majątkowe. W przeciwieństwie do dotychczasowej możliwości udzielenia bonifikaty, przewidzianej w art. 5 ustawy o przekształceniu dla osób, które były ofiarami przymusowych wywłaszczeń w okresie PRL, ustawodawca w zaskarżonym przepisie nałożył na gminy obowiązek wydawania niekorzystnych dla siebie decyzji administracyjnych o nieekwiwalentnym przekształceniu i sztywno określił wysokość tej bonifikaty. Tym samym odstąpił on od reguły kształtowania stosunków własnościowych w drodze umów. W tym kontekście Marszałek Sejmu zastrzegł, że samo pominięcie woli właściciela przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby wystarczającej podstawy stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. O takiej ocenie zaskarżonego przepisu przesądza natomiast nieekwiwalentność dokonywanych przekształceń, tj. wzbogacenie wąskiego kręgu obywateli kosztem majątku państwowego i samorządowego, oraz – w dalszej perspektywie – ograniczenie zdolności finansowej gmin do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej i sprawowania władzy publicznej.

3.2. Stanowisko o konstytucyjności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Marszałek Sejmu uzasadnia przede wszystkim na podstawie racjonalności kryterium, wskazanego w tym przepisie. Przed 5 grudnia 1990 r. (tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.) nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych czy gminnych na własność, a jedyną formą zalegalizowania posiadania działki było zawarcie umowy o użytkowanie wieczyste. Wobec tego przyznanie prawa do bonifikaty osobom, które nie miały możliwości

uzyskania własności użytkowanej nieruchomości (oraz ich następcom prawnym), wydaje się usprawiedliwione. Dodatkowo należy także zauważyć, że data wskazana w zaskarżonym przepisie gwarantuje udzielanie bonifikat wyłącznie długoletnim posiadaczom nieruchomości (ich następcom prawnym), którzy w ciągu co najmniej 17 lat korzystania z gruntów niejednokrotnie poczynili na nie nakłady przewyższające ich wartość. Wobec tego wysokość bonifikaty, określona na poziomie 50% (a więc niższym niż w art. 4 ust. 8 zaskarżonej ustawy), wydaje się być ekwiwalentna w stosunku do wartości nieruchomości.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 29 października 2009 r. przedstawił stanowisko, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w zakresie, w jakim zobowiązuje gminy do udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest niezgodny z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie powinno zaś zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarówno dobór wzorców kontroli, jak i przedstawiona we wnioskach argumentacja świadczą o tym, że wnioskodawcy nie kwestionują zaskarżonych przepisów w całości, lecz jedynie w zakresie, w jakim przepisy te zobowiązują gminy do udzielania bonifikat. Wobec tego istota problemu w rozpatrywanej sprawie „sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przymus zastosowania przez gminy bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, który, na mocy zaskarżonych przepisów, został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2008 r., znajduje oparcie w Konstytucji”. W opinii Prokuratora Generalnego, na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

Niezgodność zaskarżonych przepisów (we wskazanym wyżej zakresie) z art. 165 ust. 1 Konstytucji polega – jego zdaniem – na „arbitralnym wkroczeniu przez ustawodawcę w istotę prawa własności gmin, poprzez wprowadzenie, bez konstytucyjnie usprawiedliwionych podstaw, obligatoryjnych bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia, których stosowanie prowadzi do nieekwiwalentnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność na rzecz osób fizycznych. Okoliczności tej nie zmienia fakt, że ustawa ma charakter wyjątkowy i epizodyczny”.

W kontekście art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Prokurator Generalny podniósł, że zakwestionowane regulacje powodują „obarczenie gmin obowiązkiem udzielania bonifikat” i przez to godzą w samodzielność finansową tych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że „ich rzeczywisty sens polega na trwałym pozbawieniu gmin części majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych. Zagwarantowanie użytkownikom wieczystym silniejszego tytułu prawnorzeczowego do nieruchomości gruntowej nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiłoby naruszenie samodzielności finansowej gmin (...) po uwzględnieniu bonifikat narzuconych przez ustawodawcę wytworzył się stan iluzji, że opłata za przekształcenie stanowi rekompensatę finansową dla gmin za utratę własności i utratę dochodów z tytułu użytkowania wieczystego. Tymczasem jest wręcz przeciwnie (...)”.

Jeżeli zaś chodzi o niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji, to Prokurator Generalny wskazał jedynie, że argumenty w tym zakresie przedstawione przez wnioskodawców „są w dużym stopniu przekonywające i zasługują na akceptację”.

Podkreślił on ponadto, że w badanej sprawie doszło do przekroczenia przez ustawodawcę zakresu przyznanej mu swobody. Pomiął on także „jednoznacznie

krytyczne” stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wobec nieekwiwalentnych przekształceń własnościowych kosztem majątku gminy, wyrażone w powołanym wyroku o sygn. K 8/98, mimo że w okresie między wydaniem tego wyroku a wprowadzeniem zaskarżonych przepisów „nie zaszły żadne fundamentalne zmiany ustroju społeczno-gospodarczego”.

Pismo Prokuratora Generalnego zawiera ponadto obszernie omówienie zmian stanu prawnego w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na tle literatury oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności powołanej sprawy o sygn. K 8/98 oraz wyroku z 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139).

II

Na rozprawie 26 stycznia 2010 r. przedstawiciel Marszałka Sejmu dokonał modyfikacji stanowiska pisemnego, wnosząc o orzeczenie o zaskarżonych przepisach „w zakresie, w jakim zobowiązują gminę do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność”. Kierunek rozstrzygnięcia i przemawiająca za nim argumentacja pozostały bez zmian. Uzupełniając przedstawiciel Marszałka Sejmu wskazał, że celem zaskarżonych rozwiązań nie było uszczuplenie majątku gminy, ale uporządkowanie stosunków własnościowych przez stopniowe zastępowanie użytkowania wieczystego własnością, co jest istotne zwłaszcza na tzw. ziemiach odzyskanych. Wskazał również, że ustawodawca, przyjmując zakwestionowane przepisy, mógł rozważyć wprowadzenie rekompensat za ich negatywne skutki. Jego zdaniem, cała ustawa o przekształceniu jest ingerencją w majątek gminny, jednak bonifikatę temporalną (uregulowaną w art. 4 ust. 9 zaskarżonej ustawy) należy uznać za uzasadnioną ze względu na brak możliwości uzyskania własności użytkowanych nieruchomości przed datą wskazaną w tym przepisie. Znajduje ona uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych (zasadzie demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, art. 2 Konstytucji) i nie ma charakteru „drastycznego”. W odpowiedzi na pytania sędziów, przedstawiciel Marszałka Sejmu wyjaśnił, że – jego zdaniem – wyrok powinien odnosić się wyłącznie do uwłaszczania na mieniu komunalnym. We wnioskach końcowych wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy na 12 miesięcy.

Przedstawiciele wnioskodawców wskazali natomiast, że każda ingerencja we własność komunalną ma charakter „drastyczny”. Zastrzegli również, iż nie kwestionują samej instytucji przekształcania użytkowania wieczystego we własność, ich wątpliwości budzi natomiast jej nieekwiwalentny charakter. Odnosząc się do skutków ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciele wnioskodawców stwierdzili, że w wypadku uznania niekonstytucyjności zaskarżonych rozwiązań istnieje możliwość żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). Zauważyli jednak, że – zgodnie z art. 147 zdanie drugie k.p.a. – jest to możliwe wyłącznie na żądanie strony, czyli – w tym wypadku – użytkownika wieczystego. Ponieważ zakwestionowane rozwiązania są korzystne dla tych podmiotów, można przypuszczać, że przypadki wznowień będą bardzo rzadkie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji przez Trybunał Konstytucyjny nie będzie wymagało interwencji ustawodawcy. W takim wypadku zaskarżone przepisy byłyby bowiem w całości usunięte z obiegu prawnego, a w ich miejsce stosowane byłyby zasady ogólne udzielania bonifikat, przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W pozostałym zakresie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia, wzorce kontroli oraz zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

1.1. Rada Miasta Józefowa, Rada Miasta Ruda Śląska oraz Rada Miejska w Radkowie (dalej: wnioskodawcy) zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności art. 4 ust. 8 i 9 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.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 191, poz. 1371; dalej: nowelizacja ustawy o przekształceniu z 2007 r.).

Zakwestionowana przez wnioskodawców regulacja dotyczy przesłanek i wysokości udzielania dwóch obligatoryjnych bonifikat od opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności (dalej: uwłaszczenie, przekształcenie), wypłacanych dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przez osobę, na rzecz której dokonano przekształcenia (dalej: bonifikata dochodowa i temporalna). Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. „Osobie fizycznej, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na jej wniosek, 90% bonifikaty od opłaty (...), jeżeli nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę” (bonifikata dochodowa). W świetle zaś art. 4 ust. 9 tej ustawy „Osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wniosek, 50% bonifikaty od opłaty (...)” (bonifikata temporalna).

Mając na uwadze *petitum* i uzasadnienia wniosków wskazanych organów samorządowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że miały one na celu zainicjowanie kontroli art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w całości. Nie ulega przy tym wątpliwości, że poszczególne elementy tych regulacji w różnym stopniu budziły wątpliwości konstytucyjne wnioskodawców. Skupiały się one wokół następujących zagadnień:

- obligatoryjności udzielania bonifikat, wynikającej ze sformułowania „organ (...) udziela”;
- zastosowania i wysokości kryterium dochodowego, sformułowanego w art. 4 ust. 8 zaskarżonej ustawy;
- określenia kryterium temporalnego, sformułowanego w art. 4 ust. 9 tej ustawy;
- wysokości bonifikat.

Wnioskodawcy nie wydają się natomiast kwestionować pozostałych implikacji zaskarżonego przepisu, w szczególności:

- dedykowania bonifikat wyłącznie osobom fizycznym,
- zasady udzielania bonifikat na wniosek,

- wskazania jako podmiotu obowiązującego do udzielania bonifikat organu właściwego do wydawania decyzji uwłaszczeniowej,
- uzależnienia możliwości skorzystania z bonifikaty dochodowej od wykorzystywania nieruchomości na cele wskazane w tym przepisie,
- rozszerzenia kręgu uprawnionych do skorzystania z bonifikaty temporalnej na następców prawnych osób, spełniających kryteria wskazane w art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Elementy te składają się jednak na całość normy prawnej, poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego i z tego powodu zostaną wzięte pod uwagę przy ocenie art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

1.2. Jako wzorce kontroli art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. wnioskodawcy wskazali:

- art. 2 Konstytucji, formułujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, ze wskazaniem, że zaskarżona regulacja narusza w szczególności zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego;

- art. 165 ust. 1 Konstytucji: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”;

- art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

W świetle treści wniosków wskazanych organów samorządowych Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw, aby uznać, że argumenty przywoływane w kontekście art. 2 Konstytucji „konsumują się” w pozostałych wzorcach kontroli. Istnieje więc w tym zakresie potrzeba merytorycznej kontroli, z pominięciem jednak zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą bezpieczeństwa prawnego, który – w ujęciu Rady Miasta Józefowa – stanowi w istocie powtórzenie uzasadnienia sprzeczności art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa.

1.3. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, tj. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (w tym wypadku: gmin). Przed przystąpieniem do jej merytorycznego zbadania konieczne jest więc stwierdzenie, czy wnioski Rady Miasta Józefowa, Rady Miasta Ruda Śląska oraz Rady Miejskiej w Radkowie spełniają kryterium wskazane w art. 191 ust. 2 Konstytucji, to znaczy, czy zakwestionowany w nich akt normatywny (ustawa o przekształceniu z 2005 r., a w szczególności jej art. 4 ust. 8 i 9) „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania” (na ten temat por. szeroko postanowienie TK z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113).

Swoją legitymację procesową najdokładniej uzasadniła Rada Miasta Ruda Śląska, wskazując, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa gminna) do zakresu działania rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W zakresie działania rady gminy leży m.in. wyłączne prawo do uchwalania budżetu gminy, podejmowania uchwał w sprawie podatków i opłat oraz nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (art. 18 ust. 2 pkt 4, 8 i 9 lit. a ustawy gminnej). Wskazała ona ponadto, że art. 4 ust. 11 pkt 2 kwestionowanej ustawy zawiera bezpośredni przepis kompetencyjny, adresowany do rad gmin: umożliwia im

mianowicie udzielanie bonifikat w wyższej wysokości niż wskazane w zaskarżonym przepisie. Rada Miejska w Radkowie oraz Rada Miasta Józefowa poprzestały natomiast na wskazaniu, że zaskarżony przepis nakłada na gminy obowiązek dokonania przekształcenia, którego dokonuje w jej imieniu organ wykonawczy w formie decyzji administracyjnej (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

Trybunał Konstytucyjny uważa te argumenty za wystarczające, aby uznać, że wnioskodawcy w dostateczny sposób wykazali swoją legitymację. Nie ulega wątpliwości, że problematyka udzielania bonifikat od przekształcenia użytkowania wieczystego, ustanowionego na gruntach należących do gmin, we własność ich dotychczasowych użytkowników nie tylko mieści się w zakresie działania rad gmin, lecz także stanowi istotne uwarunkowanie ich działalności. Wobec tego nie ma przeszkód dla wydania orzeczenia merytorycznego.

2. Ewolucja przepisów o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

2.1. Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159, ze zm.). Jego kształt ustrojowy został następnie doprecyzowany w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) i z niewielkimi modyfikacjami przetrwał do dziś (por. art. 232-243 k.c.).

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Może ono być ustanawiane na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa oraz (od 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.) – jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób oraz może swym prawem rozporządzać w granicach określonych zasadami współżycia społecznego, ustawami oraz postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, która określa m.in. okres użytkowania (od 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia) oraz sposób korzystania z gruntu. Staje się on również właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie. Za korzystanie z gruntu użytkownik przez cały czas trwania użytkowania uiszcza opłatę roczną na zasadach przewidzianych w art. 71-81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.; szerzej na temat genezy i ewolucji użytkowania wieczystego w Polsce oraz innych państwach europejskich por. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Użytkowanie wieczyste odgrywało istotną rolę zwłaszcza w okresie, kiedy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność (stało się to możliwe od 5 grudnia 1990 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.; dalej: nowelizacja u.g.g. z 1990 r.). W ciągu ostatnich kilku lat zasadność utrzymywania tej instytucji była przedmiotem licznych kontrowersji w doktrynie i praktyce. Z jednej strony użytkowanie wieczyste bywa krytykowane jako relikw socjalizmu i nieznane Europie Zachodniej dziwactwo, a z drugiej podkreślane jest jego znaczenie dla promowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, uzyskiwania regularnych dochodów przez gminy bez wyzbywania się przez nie własności nieruchomości oraz kontrolowania sposobu zagospodarowania przestrzennego (por. np. R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu*

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2008, s. 20-21; P. Podleś, *Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Warszawa 2007, s. 77-82). W ciągu ostatnich kilku lat można zaobserwować tendencję do poszerzania możliwości przekształcania użytkowania wieczystego we własność, co wydaje się wskazywać na dążenie ustawodawcy do stopniowej likwidacji użytkowania wieczystego. W tym celu wykorzystywane były zasadniczo dwie metody:

- cywilnoprawna, tzn. umowy o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność (por. art. 32 u.g.n. oraz art. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.);
- administracyjnoprawna, tzn. decyzje administracyjne, wydawane na wniosek dotychczasowego użytkownika wieczystego.

2.2. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszej sprawy, poniżej omówiona zostanie ewolucja ostatniego z powyższych sposobów uwłaszczania w odniesieniu do nieruchomości użytkowanych przez osoby fizyczne (regulacje dotyczące przekształcania gruntów użytkowanych przez osoby prawne zostaną pominięte).

2.2.1. Decyzje administracyjne o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność po raz pierwszy pojawiły się w ustawie 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: 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. Prawo do bezpłatnego przekształcenia uzyskały jedynie osoby, które:

- uzyskały użytkowanie w związku z utratą mienia wskutek II wojny światowej i pozostawiły majątek poza obecnymi granicami Polski;
- były uprawnione do otrzymania ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Polskę, a wartość tego mienia była wyższa od opłaty za przekształcenie;
- uzyskały użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany w okresie 1 stycznia 1949 r. – 1 sierpnia 1985 r.;
- uzyskały użytkowanie wieczyste nieodpłatnie;
- wniosły jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego;
- wniosły czynsz symboliczny lub opłatę symboliczną, o której mowa w 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, ze zm.; dalej: dekret z 1945 r.);
- nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania (lub są następcami prawnymi tych osób i posiadaczami tych gospodarstw).

Ustawa ta nie doprowadziła jednak do masowego przekształcenia, ponieważ liczne jej przepisy utraciły moc obowiązującą na skutek powołanego wyroku TK o sygn. K 8/98 (por. niżej).

2.2.2. Drugim aktem prawnym, który miał uregulować powyższą problematykę, 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: 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.).

Art. 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.

Ustawa o nabywaniu z 2001 r. była przedmiotem ośmiu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i jednej skargi konstytucyjnej. Pisma te nie doprowadziły jednak do skutecznej kontroli konstytucyjności przepisów tej ustawy, m.in. ze względu na niespełnienie warunków dopuszczalności oraz utratę mocy obowiązującej przez tę ustawę (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. K 10/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 88 i 9 stycznia 2006 r., sygn. K 44/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 9).

2.2.3. Po raz trzeci próba kompleksowego uregulowania tej problematyki została podjęta w ustawie o przekształceniu z 2005 r., która 13 października 2005 r. zastąpiła ustawę o przekształceniu z 1997 r. i ustawę o nabywaniu z 2001 r. (por. art. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

W swoim pierwotnym kształcie ustawa ta umożliwiała dokonanie przekształcenia m.in. osobom fizycznym, które w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 13 października 2005 r.) były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Z żądaniem przekształcenia można było wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Decyzję przekształceniową wydawał 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 przekształcało się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja przekształceniowa stała się ostateczna. Nowy właściciel nieruchomości miał 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 u.g.n. Oznaczało to, że opłata była ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę majątkowego w formie pisemnego operatu szacunkowego, z uwzględnieniem m.in. jej prawdopodobnej ceny rynkowej. Stanowiła ona różnicę pomiędzy wartością nieruchomości a wartością użytkowania wieczystego na niej ustanowionego, obliczonego przez pomnożenie wartości nieruchomości przez współczynnik korygujący (sposób ustalania tego współczynnika regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.). Zgodnie z pierwotną wersją ustawy o przekształceniu z 2005 r. od opłat za przekształcenie możliwe było uzyskanie dwóch rodzajów bonifikat fakultatywnych, udzielanych za zgodą wojewody (nieruchomości państwowe) lub właściwej rady lub sejmiku (nieruchomości komunalne) w wysokości określonej przez te podmioty. Pierwsza z nich została uregulowana w art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. i mogła przysługiwać wyłącznie od opłat za przekształcenie nieruchomości rolnych. Druga zaś wynikała z odesłania do art. 68 ust. 1 u.g.n. zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. i uzależniała skorzystanie z bonifikaty od spełnienia jednego z kilku alternatywnych kryteriów przedmiotowych (np. przeznaczenia nieruchomości na cele mieszkaniowe, infrastrukturalne czy inne cele publiczne), podmiotowych (np. prowadzenia przez użytkowników określonych rodzajów niezarobkowej działalności publicznej) lub ich kombinacji (np. przekształcania nieruchomości przejętej przed 5 grudnia 1990 r. na rzecz jej poprzedniego właściciela, będącego dotychczasowym użytkownikiem wieczystym, lub jego następcę prawnego). W rezultacie system przyznawania bonifikat był zdecentralizowany – każdorazowo o ich zastosowaniu i wysokości decydowały organy właściwe do wydania decyzji przekształceniowej.

Ustawa o przekształceniu z 2005 r. była następnie kilka razy nowelizowana. Najważniejsze zmiany – w tym regulacje zakwestionowane w niniejszym postępowaniu – wprowadziła do niej wspomniana wyżej nowelizacja ustawy o przekształceniu z 2007 r. Polegały one m.in. na:

- poszerzeniu prawa do bonifikaty fakultatywnej przez umożliwienie jej uzyskania także w wypadku uwłaszczeń na gruntach innych niż grunty rolne (nowy art. 4 ust. 7 ustawy o przekształceniu z 2005 r., który zastąpił dotychczasowy art. 4 ust. 3 tej ustawy);
- likwidacji pozostałych rodzajów bonifikat fakultatywnych, przyznawanych dotychczas na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w związku z art. 68 ust. 1 u.g.n.;
- wprowadzeniu trzech nowych rodzajów bonifikat obligatoryjnych od opłat za przekształcenie w wysokości 50% (wspomniana bonifikata temporalna i bonifikata dla użytkowników nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków) lub 90% (wspomniana bonifikata dochodowa) opłaty przez organ właściwy do wydania decyzji przekształceniowej na wniosek użytkownika (art. 4 ust. 8-10 znowelizowanej ustawy o przekształceniu z 2005 r.); za zgodą wojewody (nieruchomości państwowe) lub właściwej rady, lub sejmiku (nieruchomości komunalne) możliwe było udzielenie bonifikat w wyższej wysokości (art. 4 ust. 11 tej ustawy); w razie zbiegu praw do tych bonifikat należy zastosować jedną bonifikatę, najkorzystniejszą dla użytkownika wieczystego (art. 4 ust. 12 tej ustawy);

– dodaniu nowych kategorii osób uprawnionych do żądania bezpłatnego przekształcenia; m.in. osób, które w dniu wejścia w życie tej ustawy były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, niezależnie od jej przeznaczenia, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 dekretu z 1945 r. lub w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r. (art. 1 ust. 1a w związku z art. 5 znowelizowanej ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

2.3. Nowelizacja ustawy o przekształceniu z 2007 r., która wprowadziła do zaskarżonej ustawy zakwestionowane przez wnioskodawców art. 4 ust. 8 i 9, była rezultatem inicjatywy rządowej, wniesionej do Sejmu 16 sierpnia 2007 r.

W pisemnym uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 2095/V kadencja) rząd wskazał, że nowelizowana ustawa w pierwotnym kształcie nie spełniła swoich celów: doprowadziła wprawdzie do pewnego przyspieszenia procesu przekształcania, ale nie rozwiązała problemu osób, które „są zainteresowane” skorzystaniem z możliwości uwłaszczenia, lecz nie mogą ponieść związanych z tym kosztów. Za jak najszerszym dostępem do tej instytucji przemawiają, zdaniem rządu, „poważne racje społeczno-gospodarcze”, m.in. potrzeba stymulowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, uregulowania sytuacji długoletnich użytkowników wieczystych, ujednolicenie zasad i wysokości udzielania bonifikat. Proponowane rozwiązania w sposób proporcjonalny ograniczają uprawnienia właścicieli nieruchomości. Dochody budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego, uzyskiwane z tytułu użytkowania wieczystego, stanowią bowiem niewielką i stopniowo malejącą część ogółu dochodów (łącznie z dochodami z tytułu zarządu i użytkowania nieruchomości stanowiły one mniej niż 0,4% dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2006 r. w porównaniu do ok. 0,9% w 2000 r., przy czym – jak wyjaśniono w Ocenie Skutków Regulacji – można zakładać, że opłaty od użytkowania wieczystego przez osoby fizyczne stanowią „tylko niewielką część przedstawionych tu kwot”). Dodatkowo, zdaniem rządu, analiza praktyki prowadzi do wniosku, że dotychczas wnioski o udzielanie bonifikat fakultatywnych były „z reguły” rozpatrywane pozytywnie i prowadziły do zmniejszenia opłat za przekształcenie nawet do 90%. Ograniczenie tych dochodów nie utrudni więc „w znacznym stopniu” wykonywania zadań publicznych przez dotychczasowych właścicieli nieruchomości.

Pisemne uzasadnienie projektu ustawy zawierało także argumentację przemawiającą na rzecz zasadności poszczególnych rodzajów bonifikat, w tym także zaskarżonych rozwiązań (w projekcie ustawy obecne art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. były oznaczone jako art. 4 ust. 3a oraz 3b, a ich treść nie zmieniła się podczas przebiegu prac legislacyjnych).

Rząd wskazał w nim, że zastosowanie kryterium dochodowego jest uzależnione od wykorzystywania nieruchomości na cele mieszkaniowe, a zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych należy do podstawowych potrzeb członków społeczności lokalnej. Bonifikata dochodowa jest regulacją opartą na art. 74 ust. 1 u.g.n. (przepis ten przewiduje dla tych samych osób prawo do uzyskania 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego), z tym, że przewiduje wyższy (90%) poziom bonifikaty. Zdaniem rządu, kryterium to „nie powinno” wzbudzić zarzutów nieuzasadnionego uprzywilejowania jego beneficjentów, ponieważ jest „obiektywne, a przy tym stosowane również w innych aktach prawnych”.

Bonifikata dla osób, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego przed 5 grudnia 1990 r. (tj. przed dniem wejścia w życie nowelizacji u.g.g. z 1990 r.), jest zaś uzasadniona dlatego, że przed tą datą nie istniała możliwość nabywania gruntów

państwowych na własność, a jedyną formą zalegalizowania korzystania z nieruchomości państwowych było zawarcie umowy o użytkowanie wieczyste.

W pisemnym uzasadnieniu projektu ustawy rząd wskazał ponadto, że dokonane już uwłaszczenie części użytkowników wieczystych na warunkach mniej korzystnych niż przewiduje to projekt, nie pociąga za sobą jego sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wśród zalet tej regulacji wskazano także przyspieszenie procesu przekształcania i minimalizację ryzyka nadużyć dzięki temu, że przesłanki udzielania bonifikat i ich wysokość zostały wyczerpująco określone w ustawie.

31 sierpnia 2007 r. projekt ustawy został skierowany do Komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym projektem rządowym „Solidarne Państwo” (dalej: Komisja nadzwyczajna). Zajął się on tym projektem na jednym posiedzeniu, 3 września 2007 r. Przedstawiciel rządu (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości), uzupełniając zawarte w pisemnym uzasadnieniu wyjaśnienia co do *ratio legis* ustawy, wskazał, że „jednym z motorów zmian” było ułatwienie uwłaszczenia użytkownikom wieczystym na tzw. ziemiach odzyskanych (por. Biuletyn z posiedzenia Komisji nadzwyczajnej 3 września 2007 r., nr 2314/V kadencja, s. 27-28). Warunki udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie nie były szczegółowo dyskutowane. W sprawozdaniu z 3 września 2007 r. (druk sejmowy nr 2110/V kadencja) Komisja nadzwyczajna nadała zaskarżonym przepisom ostateczną numerację (art. 4 ust. 8 i 9), bez dokonania jakichkolwiek innych zmian w ich treści (por. sprawozdanie Komisji, druk sejmowy nr 2110/V kadencja).

Tego samego dnia niezwłocznie przystąpiono do II czytania projektu na 47. posiedzeniu Sejmu. W jego trakcie czworo posłów wskazało, że procedowana ustawa nie przewiduje żadnej formy rekompensat dla samorządów i w związku z tym może budzić podobne wątpliwości konstytucyjne, jak ustawa o przekształceniu z 1997 r. Jeden z nich zapytał nawet wprost, czy rząd przewiduje jakąś formę rekompensaty za dochody utracone przez samorządy terytorialne na skutek dokonania przekształceń. Odpowiadając na te zarzuty, posłanka – sprawozdawca stwierdziła, że „mniejsze dochody samorządów (...) mają mniejszą rangę aniżeli zagrożenie własności, które występuje w Polsce”. Według przedstawiciela rządu dochody samorządu z użytkowania wieczystego stanowiły 0,64% ogółu ich dochodów, wobec tego w sensie finansowym „nie jest to ogromny problem”. Przypomniawszy ponadto, że samorząd terytorialny to „dwa nierozzerwalnie ze sobą związane konglomeraty: mieszkańcy oraz terytorium”. Wobec tego nie można mówić, że ustawa – służąca wszak mieszkańcom danego obszaru – nie leży w interesie jednostek samorządowych. Uzasadniając zaś jedną z proponowanych bonifikat, stwierdził, że rząd nie chciał „dawać możliwości tak wysokiej bonifikaty tym, których stać na to, żeby zapłacić za te nieruchomości. Oczywiście to zdywersyfikuje sytuację tych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i dwóch sąsiadów, którzy obok siebie mieszkają i mają nieruchomości. Ale trudno, jeden z nich będzie musiał ponieść pewien koszt na rzecz wspólnoty, a drugi nie, ponieważ mają inną sytuację dochodową – jednego stać, a drugiego nie” (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 47. posiedzenia Sejmu 5 września 2007 r., s. 103, 105-110). Posłowie nie zwrócili się o opinię na temat konstytucyjności wprowadzanych rozwiązań ani do legislatorów sejmowych, ani do ekspertów ówczesnego Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych.

Trzecie czytanie projektu nowelizacji ustawy o przekształceniu z 2005 r. odbyło się 7 września 2007 r. na 47. posiedzeniu Sejmu (było to przedostatnie posiedzenie izby w tej kadencji).

Dzień później projekt trafił do Senatu, a jego Marszałek skierował projekt do senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności (dalej: senacka Komisja). Posiedzenie w tej sprawie odbyło się 12 września 2007 r. (por. Zapis stenograficzny nr

890/VI kadencja, zwłaszcza s. 33-37). Brał w nim udział m.in. przedstawiciel rządu, który wyjaśnił, że celem projektu było umożliwienie uzyskania użytkownikom pełnej własności oraz stopniowa likwidacja użytkowania wieczystego, które jest instytucją przestarzałą i nieznaną państwu Europy Zachodniej. W jego opinii, projekt wprowadza rozwiązanie pośrednie między nieodpłatnym przekształceniem (zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny) a pełną odpłatnością. Jego uchwalenie jest szczególnie istotne ze względu na użytkowników gruntów na ziemiach zachodnich i północnych, ponieważ „wiąże się z ochronieniem w pewnym sensie tych osób przed możliwymi roszczeniami”, z jakimi wobec państwa polskiego mogą występować tzw. wypędzeni. Przytoczył także dane statystyczne, zgodnie z którymi w 2006 r. w Polsce było ponad 1300 tys. użytkowników wieczystych i ponad 630 tys. nieruchomości znajdujących się w użytkowaniu wieczystym. W debacie podniesiono, że zaskarżone wówczas rozwiązanie, przewidujące niepełną odpłatność za przekształcenie, zostało uznane za niekonstytucyjne pomimo tego, że samorządy dostały własność od skarbu państwa „psim śwędem” zaledwie kilka lat wcześniej. Ostrzegano, iż „wystarczy, że jedna gmina złoży skargę do Trybunału i odwoła się do tamtego orzeczenia, które miało uzasadnienie na kilkadziesiąt stron i opisywało, jakie to szkody ponoszą gminy, i skończy się tym samym, bo gminy powiedzą, że tracą 90% wpływów”. Odpowiadając na ten zarzut, przedstawiciel rządu stwierdził, że w 2006 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego wyniosły ok. 758 mln zł i stanowiły zaledwie 0,64% ogółu dochodów tych podmiotów. Stwierdził również, że „Trybunał Konstytucyjny kiedyś wydał takie orzeczenia, ale powinien przemyśleć swoje stanowisko (...) Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, przyznam szczerze, zawsze było dla mnie niezrozumiałe i ono nadal jest dla mnie niezrozumiałe, zwłaszcza teraz, kiedy mam dane liczbowe, bo to jest po prostu jakieś mydlenie oczu”. Zwrócił także uwagę, że jest społeczne oczekiwanie, aby koszty przekształceń nie były wysokie, bo w praktyce ludzie „traktowali użytkowanie wieczyste jak własność, cena za grunt w użytkowaniu wieczystym i cena za grunt, który był własnością, była *de facto* taka sama”.

Podczas 39. posiedzenia Senatu 13 września 2007 r. zgłoszono poprawkę do art. 5 projektu, polegającą na przyznaniu prawa do nieodpłatnego przekształcenia osobom, które:

- nabyły użytkowanie wieczyste przed 5 grudnia 1990 r.;
- nieruchomość jest wykorzystywana na cele rolne lub jest zabudowana budynkiem mieszkalnym;

- osoby te były uprawnione do przekształcenia na mocy ustawy o nabywaniu z 2001 r., ale nie zdały skorzystać z tej możliwości z powodu uchylecia ustawy.

Zdaniem wnioskodawców tej poprawki, miała ona rozwiązywać problem „wtórnej niekonstytucyjności” przyjęcia ustawy o przekształceniu z 2005 r., polegającej na tym, że nie przewidywała ona mechanizmów „dokończenia” uwłaszczenia wobec osób, których sprawy zostały wszczęte w poprzednim stanie prawnym. Opierała się ona na senackim projekcie ustawy z kwietnia 2006 r. (druk senacki nr 69/VI kadencja, druk sejmowy nr 602/V kadencja). Poprawka ta nie uzyskała jednak ani poparcia Komisji, ani też Senatu (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 39. posiedzenia Senatu VI kadencji 13 września 2007 r., s. 74-75 oraz druk senacki nr 519 Z/VI kadencja). W rezultacie, postępowanie w Senacie zakończyło się wnioskiem o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek (druk senacki nr 519 A/VI kadencja).

Prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o przekształceniu z 2005 r. zakończyły się więc w ciągu niespełna 4 tygodni i były prowadzone tuż przed zakończeniem kadencji parlamentu. Ustawa została podpisana 4 października 2007 r.

3. Dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące problematyki przekształcania użytkowania wieczystego we własność.

3.1. Problematyka przekształcania użytkowania wieczystego we własność była już kilkakrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczając się do wskazania orzeczeń wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., oprócz powołanego wyroku o sygn. K 8/98, można tu wymienić m.in.:

– wyrok z 18 grudnia 2000 r., sygn. K 10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298 (uznanie niezgodności art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 32 ust. 1 Konstytucji);

– wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117 (uznanie niekonstytucyjności niektórych zasad zaliczania w poczet ceny za przekształcenie albo opłaty za użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa wartości tzw. mienia zabużańskiego).

3.2. Ze względu na zakres przedmiotowy niniejszej sprawy najważniejsze znaczenie mają dla niej ustalenia dokonane w wyroku o sygn. K 8/98, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego przy czterech zdaniach odrębnych. Orzeczenie to dotyczyło wprawdzie ustawy o przekształceniu z 1997 r., ale jego przedmiot i wzorce kontroli były zbliżone do tych, które występują w aktualnie rozpatrywanej sprawie. W wyroku kończącym tę sprawę Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że:

– art. 1 pkt 2a ustawy o przekształceniu z 1997 r., przyznający prawo do przekształcenia osobom, których prawo użytkowania wieczystego nie zostało jeszcze wpisane do księgi wieczystej, mimo zawarcia odpowiedniej umowy do 9 października 1997 r. (a po nowelizacji – do 31 października 1998 r.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

– art. 5 ustawy o przekształceniu z 1997 r., przewidujący opłaty za uwłaszczenie w wysokości 5, 10 lub 15 opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego), jest niezgodny z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Najważniejsze dla niniejszej sprawy tezy uzasadnienia powyższego wyroku można streścić następująco:

– niezależnie od swojej genezy, użytkowanie wieczyste jest „sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej”, a Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do oceny, czy powinno ono zostać zniesione;

– o sprzeczności z Konstytucją ustawy o przekształceniu z 1997 r. „nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje”;

– Własność komunalna „stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin”, „odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę”, w pewnym sensie decyduje o „realności systemu samorządowego w państwie”, służy realizacji zadań ciążących na gminach z mocy prawa, „ma znaczenie ustrojowe”; „Własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”;

– „Samodzielności finansowej gmin, podobnie jak przysługującego im prawa własności, nie można absolutyzować” (teza ta powtarza ustalenia wyroku z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69); z art. 167 ust. 2 Konstytucji nie wynika „gwarancja osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów z ich własnego majątku”; gminy „muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych” m.in. dlatego, że „ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej” (teza ta stanowi odwołanie do orzeczenia z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1);

– prawo do uwłaszczenia powinny mieć osoby wyodrębnione według zobiektywizowanych kryteriów prawnych lub gospodarczych, dotyczy to w szczególności wskazania daty zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, ograniczającej dostęp do tej instytucji;

– niezgodność niektórych zaskarżonych przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 2 Konstytucji wynika z tego, że: regulacja ta „zburzyła” zasady „odbudowywane przez ustawodawcę od 1990 r.”; wprowadziła zasady sprzeczne uchwalonym dwa tygodnie wcześniej art. 32 u.g.n. (formułującym zasadę uwłaszczania według cen rynkowych) w sposób krzywdzący dla użytkowników, którzy uwłaszczyli się przed jej wejściem w życie; „przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela”; nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem”; jest nieuzasadnioną ingerencją w „istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi”; poza tym „nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, «uwłaszczać» podmioty o celach ściśle prywatnych (...) i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi (...) nieekwiwalentne przesunięcia majątkowe od osoby prawnej służącej celom publicznym do osoby prawnej służącej prywatnemu interesowi tylko jednej osoby fizycznej jest rażąco niesprawiedliwe” (jest to powtórzenie tez z powołanego orzeczenia o sygn. K 18/95);

– usunięcie przepisów decydujących o uprzywilejowanym charakterze nabycia własności „osłabiłoby” zarzut sprzeczności niektórych przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r. z art. 2 Konstytucji;

– „koszty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczą poszczególne gminy w różnym stopniu. Największym obciążeniem są niewątpliwie dla miast (...) Zaskarżona ustawa nie przewidując żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa, nie zawiera też możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Oznacza to nie tylko naruszenie samodzielności finansowej gmin, ale – dodatkowo – zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę”;

– „podważenie tytułów własności”, wydanych na podstawie zaskarżonej ustawy, „nie byłoby usprawiedliwione” m.in. ze względu na długotrwałość użytkowania wieczystego; w tym kontekście należy zauważyć, że Trybunał nie skorzystał z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne.

3.3. Mimo zmiany stanu prawnego, ogólne ustalenia Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w omówionej wyżej sprawie znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszym postępowaniu (por. podobna konkluzja w wyroku o sygn. K 10/00). Zostaną one rozwinięte i wykorzystane przy ocenie zasadności poszczególnych zarzutów, stawianych art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego jest stwierdzenie, że z perspektywy ustawy zasadniczej nie można sformułować ani zakazu, ani nakazu dokonywania przekształceń użytkowania wieczystego we własność. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, obydwie te formy władania nieruchomościami podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest ustalanie ich hierarchii i wzajemnych proporcji. Od wielu lat podkreślane jest w orzecznictwie, że „zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest cenzurowanie tylko takich działań ustawodawcy, którym udowodnić można naruszenie określonych norm, zasad bądź wartości konstytucyjnych. Trybunał nie jest zaś powołany do oceny trafności, skuteczności

i racjonalności decyzji ustawodawcy, nie jest też jego rolą ustalenie, jakimi poglądami czy interesami ustawodawca kierował się przy ich podejmowaniu. Należy to bowiem do wyborców” (orzeczenie z 23 czerwca 1997 r., sygn. K 3/97, OTK ZU nr 2/1997, poz. 22). Wobec tego w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny ograniczy się jedynie do oceny konstytucyjności zaskarżonych przez wnioskodawców warunków dokonywania przekształceń.

4. Ocena zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

4.1. Argumentację wnioskodawców co do sprzeczności zaskarżonych regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej można sprowadzić do zarzutu nieuzasadnionego i niesprawiedliwego uprzywilejowania niektórych kategorii użytkowników wieczystych, wybranych według arbitralnych i przypadkowych kryteriów.

4.2. Ponieważ powyższy wzorzec kontroli był już wielokrotnie omawiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na potrzeby rozpatrywanej sprawy wystarczy przypomnienie najważniejszych tez tego dorobku orzeczniczego.

Przed wszystkim należy zauważyć, że zasada sprawiedliwości społecznej w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny jest wskazywana jako wzorzec kontroli równocześnie z zasadą równości (szeroko na temat relacji między tymi przepisami por. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). W sprawach, w których była ona przywołana samodzielnie, Trybunał Konstytucyjny stale przypominał, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258).

4.3. W niniejszej sprawie zasada sprawiedliwości została wskazana jako samodzielny wzorzec kontroli. Argumentacja przywoływana przez wnioskodawców w jej kontekście nawiązuje wprawdzie do zasady równości, ale koncentruje się na wykazaniu „niesprawiedliwości” zaskarżonych rozwiązań w tym sensie, że noszą one znamiona przypadkowości i nie znajdują uzasadnienia w normach, wartościach czy zasadach konstytucyjnych, a ich rezultatem jest uprzywilejowanie dwóch wybranych arbitralnie grup dotychczasowych użytkowników wieczystych kosztem innych podmiotów. Odnosi się ona bezpośrednio do zakresu podmiotowego bonifikat, a nie do procedury ich przyznawania, wysokości czy skutków dla budżetu dotychczasowych właścicieli.

Ponieważ zakres podmiotowy zakwestionowanych regulacji jest określony według innych kryteriów, powyższe zarzuty należy rozpatrywać odrębnie w stosunku do każdej z nich.

4.4. Bonifikata temporalna, udzielana na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r., skierowana jest do osób fizycznych, które spełniają równocześnie następujące warunki:

- złożyły wniosek o przyznanie bonifikaty;
- dochód miesięczny na jednego członka ich rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów;

- są one użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe albo przeznaczonej pod tego rodzaju zabudowę.

Wnioskodawcy kwestionują konstytucyjność jedynie środkowego z powyższych kryteriów, pozostałe elementy zaskarżonego przepisu nie budzą ich wątpliwości.

Podstawowy zarzut stawiany przesłance dochodowej opiera się na założeniu, że branie pod uwagę poziomu materialnego użytkowników wieczystych w ogóle nie powinno być kryterium dostępu do bonifikaty od opłaty za użytkowanie. Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się z tą oceną. Miarkowanie wysokości opłat w zależności od poziomu dochodu w rodzinie stanowi klasyczny przykład realizacji sprawiedliwości dystrybtywnej, którą można sprowadzić do formuły „każdemu według jego możliwości/potrzeb”. Ustawodawca, określając wysokość opłat za przekształcanie, wyszedł z założenia, że bardziej sprawiedliwym rozwiązaniem jest zróżnicowanie ich wysokości w zależności od możliwości finansowych osób zainteresowanych niż zastosowanie najprostszej formuły sprawiedliwości „każdemu to samo”. Takie rozstrzygnięcie ma silną podstawę w zasadzie solidaryzmu społecznego, ponieważ przewiduje, że osoby zamożniejsze, zobligowane do poniesienia pełnej opłaty, pośrednio finansują część bonifikat udzielanych osobom mniej zamożnym. Stanowi także wyraz konstytucyjnego obowiązku ochrony przez państwo rodzin znajdujących się w trudniej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 Konstytucji). Dodatkowo, dzięki uzależnieniu dostępu do bonifikat od zabudowania nieruchomości na cele mieszkaniowe albo od jej przeznaczenia pod tego rodzaju zabudowę jest ono elementem sprzyjającym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, co jest konstytucyjną dyrektywą polityki władz publicznych (art. 75 ust. 1 Konstytucji; por. teza, że takie potrzeby zaspokaja być może w większym stopniu użytkowanie wieczyste, umożliwiając np. tanie budownictwo mieszkaniowe bez konieczności kupowania gruntów, w: R. Skwarło, *op.cit.*, s. 22).

Nieprzekonujące wydają się także dalsze, bardziej szczegółowe wątpliwości wnioskodawców, kwestionujące zasadność tego kryterium.

Na krytykę zasługuje zwłaszcza zarzut stawiany przez jednego z wnioskodawców, że przesłanka dochodowa jest niezgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej, ponieważ prowadzi do pozbawienia prawa do bonifikaty osób, których sytuacja materialna tylko w niewielkim stopniu jest lepsza niż sytuacja osób uprawnionych do skorzystania z tej instytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jest to zaletą, a nie wadą zakwestionowanego rozwiązania. Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, precyzyjne wskazanie adresatów norm prawnych w taki sposób, żeby nie było wątpliwości, czy dany podmiot spełnia dyspozycję konkretnego przepisu, czy też nie, jest zawsze pożądane (oczywiście pod warunkiem, że stosowane kryteria są pod względem „materialnym” zgodne z Konstytucją). Przesłanki nieostre (zwłaszcza zawierające klauzule generalne typu „trudna sytuacja materialna”) są wprawdzie również akceptowalne,

zwłaszcza że przyczyniają się do większej elastyczności i „wrażliwości społecznej” prawa, ale wiąże się z nimi zdecydowanie mniejszy poziom bezpieczeństwa prawnego.

Nie można się także zgodzić z wnioskodawcami, że poziom dochodów wskazany w art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. został określony w sposób arbitralny i przypadkowy. W wyraźny i – jak wynika z omówionych wyżej prac legislacyjnych – w zamierzony sposób nawiązuje on do kryterium stosowanego w art. 74 ust. 1 u.g.n. dla określenia beneficjentów bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (podkreślano to także w toku prac legislacyjnych, por. wyżej). W tym sensie regulacja zawarta w art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest więc racjonalna: jeżeli ustawodawca uznaje, że dla osób o określonym poziomie dochodów nadmiernym uszczerbkiem byłoby płacenie relatywnie niewielkiej sumy tytułem opłaty za użytkowanie wieczyste, to *a maiori ad minus* słusznie zakłada, że zapłata znacznie większej sumy także będzie stanowiła dla nich trudność.

Upatrywanie sprzeczności z zasadą sprawiedliwości w tym, że poziom dochodów wskazany w art. 4 ust. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest kilkakrotnie wyższy niż w „ustawach z zakresu opieki społecznej” również jest błędne. Zauważona przez wnioskodawcę dysproporcja rzeczywiście ma miejsce: w świetle § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. Nr 127, poz. 1055) prawo do świadczeń z pomocy społecznej mają osoby, których dochód nie przekracza – odpowiednio – 477 zł (osoba samotnie gospodarująca) lub 351 zł (osoba w rodzinie), podczas gdy zaskarżony przepis określa je za pomocą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Niemniej jednak co najmniej z dwóch powodów nie można jej traktować jako przesłanki orzeczenia o niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji. Po pierwsze, zarzut ten zdaje się zmierzać do uzyskania od Trybunału Konstytucyjnego oceny poziomej zgodności różnych norm ustawowych, co – jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie – jest niedopuszczalne (por. omówienie dotychczasowego dorobku orzeczniczego TK w tym zakresie w wyroku z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, niespójności w systemie prawa mogą zaś co najwyżej być sygnalizowane Sejmowi w trybie art. 4 ust. 2 ustawy o TK. Po drugie, możliwość uzyskania bonifikaty od opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność nie stanowi instrumentu pomocy społecznej i choćby z tego powodu nie musi posługiwać się takim samym kryterium dochodowym. Jest ona natomiast odrębnym mechanizmem realizacji przez władze publiczne konstytucyjnego obowiązku popierania działań obywateli, zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji).

Ustanowienie poziomu dochodu uprawniającego do bonifikaty na poziomie wyższym niż w przepisach ustawy o pomocy społecznej wydaje się też racjonalne z gospodarczego punktu widzenia. Ustawodawca może w sposób usprawiedliwiony zakładać, że tylko kategoria użytkowników osiągających przynajmniej dochód na poziomie średniej krajowej będzie w stanie w odpowiedni sposób zadbać o otrzymaną własność nieruchomości, np. czyniąc na nią niezbędne nakłady. Beneficjenci pomocy społecznej z racji trudnej sytuacji finansowej zamiast inwestować w nieruchomość prawdopodobnie będą musieli w pierwszej kolejności zaspokajać inne, bardziej podstawowe potrzeby. Nawet w wypadku przyznania im bonifikaty, mogą oni też mieć problemy ze zgromadzeniem wymaganych 10% opłaty za przekształcenie (w tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że mogliby się oni ubiegać o udzielenie dalszej bonifikaty na podstawie art. 4 ust. 11 ustawy o przekształceniu z 2005 r.).

Należy też zwrócić uwagę, że dedykowanie bonifikat osobom, które nie są może zamożne, ale osiągają dochody na poziomie wyższym niż minimalny, leży w interesie całej społeczności lokalnej. W przeciwieństwie do generalnego obniżenia opłat dostępnego dla wszystkich, prowadzi ono do uzyskania opłat w pełnej wysokości przynajmniej od niektórych użytkowników. Gwarantuje też w większym stopniu zachowanie należytego stanu nieruchomości oraz zobowiązań wynikających z korzystania z niej (np. podatku od nieruchomości). Wskazany poziom bonifikat nie czyni równocześnie z przekształcenia instytucji ekskluzywnej, dostępnej wyłącznie dla osób zamożnych, które mogą bez większego uszczerbku ponieść pełne koszty tej operacji.

4.5. Bonifikata temporalna jest udzielana na ich wniosek osobom fizycznym, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego przed 5 grudnia 1990 r. oraz następcom prawnym tych osób.

Sprzeczność tego kryterium z zasadą sprawiedliwości społecznej wnioskodawcy upatrują w rzekomej arbitralności wyboru wskazanej daty granicznej.

Dla Trybunału Konstytucyjnego oczywiste jest, że powyższy zarzut miał w założeniu stanowić nawiązanie do wspomnianego wyżej elementu wyroku o sygn. K 8/98, w którym zwrócono uwagę na potrzebę racjonalnego wyboru daty zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego, jeżeli ma ona być wyznacznikiem wysokości opłat za przekształcenie. W orzeczeniu tym krytycznie ocenione zostało zastosowanie w tym charakterze „okazjonalnie wybranej daty” 31 października 1998 r.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że data wskazana w art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. nie prowadzi do niesprawiedliwego zróżnicowania użytkowników wieczystych. Wybór 5 grudnia 1990 r. jako daty granicznej został przekonująco uzasadniony w toku prac legislacyjnych przez odniesienie do daty wejścia w życie nowelizacji u.g.g. z 1990 r. Ustawa ta, jak wspomniano, wprowadziła możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, podczas gdy wcześniej jedyną formą zalegalizowania korzystania z nieruchomości państwowych było zawarcie umowy o użytkowanie wieczyste. Udzielenie prawa do bonifikaty osobom, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 5 grudnia 1990 r., można więc traktować jako próbę zrekompensowania im „przymusowego” okresu użytkowania wieczystego. W tym ujęciu stanowi ono realizację zasady lojalności państwa wobec obywateli, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, ponieważ częściowo naprawia skutki wcześniejszych, niekorzystnych dla obywateli regulacji. Stanowi ono również swoistą próbę „wyrównania ich szans” na uwłaszczenie w porównaniu do osób, które po upływie tej daty z własnej woli zdecydowały się na użytkowanie wieczyste zamiast na wykupienie nieruchomości. Znajduje także uzasadnienie w fakcie długotrwałego (co najmniej 17-letniego) władania nieruchomością.

4.6. W świetle powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny nie znajduje wystarczających podstaw, aby uznać, że kryteria podmiotowe wskazane w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej. Prowadzą one do przyznania prawa do bonifikat niektórym kategoriom użytkowników wieczystych na podstawie kryteriów, które należy uznać za znajdujące oparcie w wartościach konstytucyjnych. Wobec tego domniemanie ich konstytucyjności nie zostało obalone.

Powyższa konkluzja nie oznacza oczywiście, że omówione wyżej kryteria stanowią jedyne przesłanki różnicowania opłat za przekształcenie akceptowalne z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Sprowadza się raczej do uznania, że ich wyborowi przez ustawodawcę nie można zarzucić sprzeczności ze wskazanym wzorcem kontroli i nie zamyka to drogi do dokonania w przyszłości zmian prawnych w tym zakresie.

4.7. W uzasadnieniach wniosków Rady Miasta Józefowa, Rady Miasta Ruda Śląska oraz Rady Miejskiej w Radkowie pojawił się także argument, że zaskarżona regulacja jest niesprawiedliwa, ponieważ jej negatywne konsekwencje dotyczą w różnym stopniu różnych jednostek samorządu terytorialnego. Argument ten należy jednak oddalić i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zasada sprawiedliwości społecznej odnosi się nie do jednostek samorządu terytorialnego, lecz co najwyżej do ich mieszkańców, a to „przełożenie” nie zostało we wnioskach wskazane. Po drugie, należy zauważyć, że skoro poszczególne gminy mają różne dochody z tytułu użytkowania wieczystego, trudno żądać, aby otrzymywały jednakową rekompensatę za straty poniesione z tytułu bonifikat przy przekształceniu. Odszkodowanie z definicji powinno być proporcjonalne do wysokości szkody, a nie być równe dla wszystkich.

5. Ocena zgodności zaskarżonych regulacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

5.1. Zastrzeżenia wobec art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w kontekście zasady zaufania obywateli do państwa i prawa stawiane są przez wnioskodawców na trzech płaszczyznach:

- naruszenia zaufania podmiotów, które uwłaszczyły się przed wejściem w życie tej ustawy na mniej korzystnych zasadach;
- publicznej – z uwagi na likwidację istniejących dotychczas, ekwiwalentnych regulacji w zakresie odpłatności za przekształcenie;
- konstytucyjnej – ponieważ przepis ten „powielił” konstrukcję, uznaną przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z ustawą zasadniczą w powołanym wyroku o sygn. K 8/98.

5.2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, także była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (por. przekrojowy przegląd orzecznictwa konstytucyjnego w tym zakresie w wyroku z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Jej istotę można sprowadzić do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (takie rozumienie tej zasady zostało sformułowane już w wyroku TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, a następnie było wielokrotnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach, przy aprobachie przedstawicieli doktryny; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 65). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można wiele bardziej szczegółowych implikacji tej zasady. Stwierdzano m.in., że powinna ona być tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (zob. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Niedopuszczalne jest, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które „dały się na to nabrać”, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (wyrok z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51). Prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „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

zadecydowała o swoich sprawach” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

5.3. Zarzuty stawiane przez wnioskodawców w związku z tak rozumianą zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa nie są przekonujące.

Przede wszystkim nie można uznać, że z zasady nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych („przrzeczonych”) zasadach przekształcania. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy (por. podobnie wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40). Nie ma on oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest sprzeczny z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne.

Nie można również zgodzić się, że wprowadzenie nowych bonifikat od opłat za przekształcenie jest nielojalne w stosunku do osób, które uwłaszczyły się wcześniej na mniej korzystnych zasadach. Adekwatnym wzorcem kontroli przy tego typu zarzutach jest bowiem raczej zasada sprawiedliwości społecznej czy równości, a nie zasada zaufania obywateli do państwa. Zasadę lojalności należy bowiem rozpatrywać w stosunku do adresatów art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., a nie osób, które nie są już użytkownikami wieczystymi, ponieważ uwłaszczyły się na podstawie wcześniejszych regulacji. Z takiej perspektywy nie można uznać, że zaskarżone regulacje są „pułapką” dla osób ubiegających się o przekształcenia. Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. zapewnia przecież szerszy dostęp do tej instytucji i przeprowadzanie uwłaszczeń na bardziej korzystnych warunkach niż poprzednio. Trzeba również zwrócić uwagę, że zarówno w ustawie o przekształceniu z 2005 r., jak i w jej poprzedniczkach inicjatywa przekształcania użytkowania wieczystego we własność zawsze zależna była od woli samych użytkowników. Właściciele użytkowanych nieruchomości w żaden sposób nie mogli ani zmusić ich do złożenia wniosków, ani też odmówić dokonania przekształcenia. Wobec tego użytkownicy wieczystości każdorazowo swobodnie podejmowali decyzję, czy chcą dokonać zmian w formie władania nieruchomości na aktualnie obowiązujących zasadach, czy też na własne ryzyko wolą z tym poczekać w nadziei na uzyskanie lepszych warunków w przyszłości. Dla osób, które nie uczyniły tego do wejścia w życie art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., nowe bonifikaty stanowić mogły co najwyżej miłe zaskoczenie, a nie „pułapkę”.

Nieprzekonujący jest również argument, jakoby zaskarżone przepisy naruszały zasadę zaufania dlatego, że są „gorsze” niż obowiązujące poprzednio. Pomijając już wskazaną wyżej absurdalność tezy o zakazie dokonywania zmian w prawie, należy także wskazać, że taka ocena art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. znacznie spłyca istotę problemu. Przewidziane w tym przepisie rozwiązania mogą bowiem być oceniane w różny sposób w zależności od punktu widzenia. Są one mniej korzystne dla dotychczasowych właścicieli nieruchomości (bo nie przewidują pełnej odpłatności za przekształcane grunty), ale równocześnie – bardziej korzystne dla użytkowników wieczystych (bo część z nich nie była w stanie skorzystać z uwłaszczenia na poprzednich warunkach). Ocena konstytucyjności proporcji między interesami tych dwóch kategorii podmiotów musi zaś przebiegać w kontekście innych wzorców kontroli niż zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5.4. W rezultacie należy uznać, że art. 4 ust. 8 i 9 nie narusza również zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Na marginesie powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne wyrażenie dezaprobaty wobec zlekceważenia wątpliwości konstytucyjnych, które

wielokrotnie ujawniały się podczas prac legislacyjnych nad zaskarżoną regulacją w Sejmie i Senacie (por. wyżej). Przejście do porządku dziennego nad tymi zarzutami, bez zasięgnięcia choćby nawet ustnej opinii legislatorów i ekspertów parlamentarnych, zasługuje na zdecydowaną krytykę i jest istotnym argumentem na rzecz surowej oceny art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Kwestia ta była także dostrzegana w doktrynie (por. np. R. Skwarło, *op.cit.*, s. 20, 22-23).

6. Ocena zgodności zaskarżonych regulacji z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.1. Punktem ciężkości wniosku Rady Miasta Józefowa, Rady Miasta Ruda Śląska oraz Rady Miejskiej w Radkowie są zarzuty związane z negatywnymi skutkami art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dla majątku komunalnego oraz – co za tym idzie – dla zdolności gmin do wypełniania ich konstytucyjnych funkcji.

6.2. Treść wzorców konstytucyjnych, na tle których wnioskodawcy podnoszą powyższe wątpliwości, została w kontekście instytucji przekształcania użytkowania wieczystego we własność obszernie wyjaśniona w powoływanym wyroku o sygn. K 8/98 (por. tezy przytoczone wyżej). Wobec tego Trybunał Konstytucyjny może bez ich szczegółowego omawiania przejść bezpośrednio do oceny zaskarżonej regulacji z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

6.3. Oceniając bonifikaty uregulowane w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z punktu widzenia pierwszego ze wskazanych wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę przede wszystkim mechanizm ich udzielania.

Wnioskodawcy trafnie zauważają, że dotychczasowi właściciele nieruchomości nie mają ani możliwości odmówienia udzielenia bonifikaty osobom spełniającym ustawowe warunki (jest to tzw. decyzja związana, wydawana automatycznie w wypadku stwierdzenia, że zostały spełnione przesłanki ustawowe – R. Skwarło, *op. cit.*, s. 78), ani też wpływu na ich minimalną wysokość (w świetle powoływanego art. 4 ust. 11 ustawy o przekształceniu z 2005 r. organ właściwy do wydania decyzji przekształceniowej może co najwyżej udzielić bonifikat w wysokości wyższej niż wskazana w zakwestionowanych przepisach za zgodą wojewody – w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub właściwej rady lub sejmiku – w odniesieniu do nieruchomości komunalnych). W istocie więc decyzję o tym, czy i na jakich warunkach dokonać przekształcenia, podejmuje wyłącznie użytkownik wieczysty. Żądanie udzielenia bonifikaty jest zaś wiążące dla drugiej strony dotychczasowej umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego – właściciela nieruchomości. Innymi słowy, skutkiem wniosku użytkownika jest niejako automatyczne udzielenie bonifikaty co najmniej w wysokości wskazanej w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, mechanizm ten stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności, przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji (art. 165). Pozbawia bowiem te podmioty jakiegokolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, zmuszając je do automatycznego akceptowania każdego wniosku o udzielenie bonifikaty, bez względu na ocenę celowości przekształcenia danej nieruchomości. Ma to doniosłe konsekwencje, ponieważ zarządzając swoim majątkiem, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć na względzie potrzeby całej wspólnoty samorządowej (por. art. 166 ust. 1 Konstytucji), a nie tylko pojedynczych użytkowników wieczystych. Można sobie wyobrazić sytuacje, w których w interesie wszystkich mieszkańców danej gminy

byłoby nieuwzględnienie wniosku o uwłaszczenie. Przykładem może być np. perspektywa dokonania ważnych inwestycji komunalnych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste po upływie czasu, na który zawarto umowę o ustanowienie tego prawa rzeczowego, albo potrzeba sprawowania kontroli nad sposobem wykorzystania tych nieruchomości w większym stopniu niż byłoby to możliwe po przekształceniu.

Ingerencja ta jest tym bardziej rażąca, że następuje w formie zobowiązania dotychczasowego właściciela nieruchomości do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty na zasadzie równości stron (por. omówione wyżej art. 232-243 k.c.).

6.4. Trybunał Konstytucyjny podziela także zastrzeżenia wnioskodawców wobec art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązkowe udzielenie bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność powoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na obydwa wskazane we wnioskach sposoby. Po pierwsze, pozbawia ono dotychczasowych właścicieli własności nieruchomości za cenę znacznie odbiegającą od wartości rynkowej nieruchomości (10% w wypadku art. 4 ust. 8 oraz 50% w wypadku art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Po drugie, powoduje ono także utratę pożytków cywilnych w postaci opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przekształcanych nieruchomości. Oprócz tego znacznie utrudnia prowadzenie racjonalnej gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego: ponieważ wnioski o przekształcenie mogą być składane w każdym czasie do końca 2012 r. bez żadnego uprzedzenia (por. art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r.) i powinny być niezwłocznie realizowane, gminy nie mają możliwości przewidzenia zmian w ich sytuacji budżetowej. Wprawdzie w krótkiej perspektywie czasowej prowadzi to do zwiększenia dochodów gmin (ponieważ zamiast stosunkowo niskiej opłaty rocznej za użytkowanie otrzymają one co najmniej 10% lub 50% wartości nieruchomości), ale w dłuższym okresie może stać się istotną przeszkodą dla rozwoju gmin (choćby dla inwestycji publicznych czy zagospodarowania przestrzennego).

Same w sobie niekorzystne skutki omawianych regulacji z punktu widzenia art. 167 ust. 1 i 2 nie stanowiłyby problemu, gdyby nie to, że obniżeniu dochodów nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów (podatek od przekształconych nieruchomości w niewielkim tylko stopniu może zniwelować utracone środki). Tymczasem wskazany przepis Konstytucji wyraźnie wskazuje, że jednostkom samorządu publicznego 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).

6.5. Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. mógłby zostać uznany za zgodny z Konstytucją mimo powyższych wad tylko wtedy, gdyby spełniał warunek proporcjonalności. Konieczne byłoby wskazanie wartości konstytucyjnych ważniejszych niż prawo jednostek samorządu terytorialnego do własności i zasada odpowiedności dochodów do wydatków komunalnych (art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji), które nie mogłyby zostać zrealizowane bez zaskarżonych regulacji.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega tego typu wartości. Nie ujawniły się one ani w toku prac legislacyjnych nad zaskarżoną ustawą, ani też nie zostały przedstawione w stanowiskach stron.

Udzielanie bonifikat od opłat za przekształcenie osobom wskazanym w art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stanowi formę polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji) oraz – w wypadku bonifikaty dochodowej – szczególnej pomocy dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Stopień realizacji tych wartości przez zaskarżone regulacje jest jednak niewspółmierny do ich negatywnych rezultatów dla jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców.

6.6. Wobec powyższego należy uznać, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

7. Konkluzja i skutki orzeczenia.

7.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Konkluzja ta wymaga jeszcze końcowego doprecyzowania. O ile pierwszy ze wskazanych wyżej wzorców kontroli stanowi „uniwersalną” zasadę ustrojową (w tym sensie, że może odnosić się do wszystkich podmiotów), to pozostałe w sposób wyraźny dotyczą jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie ocena zaskarżonej regulacji z punktu widzenia art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji została przez Trybunał Konstytucyjny dokonana tylko w granicach wyznaczonych przez treść tych wzorców. Nie objęła więc obligatoryjności udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie tych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa.

Powyższe ustalenia znalazły swoje odzwierciedlenie w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jej punkt 1, zawierający konkluzję co do zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, sformułowany jest w sposób ogólny (bez względu na to, czy właścicielem przekształcanej nieruchomości jest organ samorządu terytorialnego, czy Skarb Państwa). Stanowi on wyraz zasady, że postępowanie zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej ma charakter kontroli abstrakcyjnej i zmierza do ochrony interesu publicznego (a nie tylko interesu wnioskodawcy czy interesu komunalnego, por. podobnie powołany wyrok o sygn. K 8/98). Natomiast punkt 2 sentencji wyroku odnosi się tylko i wyłącznie do bonifikat udzielanych przez organy samorządu terytorialnego, co wynika z „samorządowego” charakteru przytoczonych w nim wzorców kontroli.

7.2. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. (w zakresie wskazanym w punkcie 2 sentencji wyroku) na 18 miesięcy. Ma to na celu zapewnienie ustawodawcy odpowiedniego czasu na podjęcie działań legislacyjnych przywracających stan zgodności z Konstytucją.

Realizacja niniejszego wyroku na poziomie minimalnym będzie wymagała zagwarantowania fakultatywności udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie nieruchomości komunalnych. Przy okazji ewentualnych prac legislacyjnych ustawodawca może również rozważyć możliwość zmiany innych elementów zaskarżonej ustawy. Dotyczy to w szczególności dokonywania przekształceń metodami administracyjnymi (decyzją administracyjną) oraz niekorzystnego wpływu bonifikat na budżety samorządów

terytorialnych (a w szczególności braku rekompensat). Wybór odpowiednich rozwiązań w tym zakresie należy jednak do ustawodawcy.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.