

WYROK
z dnia 8 grudnia 2011 r.
Sygn. akt P 31/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 25 października i 8 grudnia 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),

orzeka:

Art. 8 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, z 2009 r. Nr 206, poz. 1590, z 2010 r. Nr 21, poz. 109 oraz z 2011 r. Nr 187, poz. 1110) w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) do spraw wszczętych na podstawie 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 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984) dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 grudnia 2011 r. w Dz. U. Nr 272, poz. 1614.

2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 27 maja 2010 r. (sygn. akt I SA/Wa 518/10) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2005 r.) jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). Sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem w przedmiocie odmowy przekształcenia w prawo własności prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym.

1.1. Sprawa zawisła przed WSA w Warszawie dotyczyła sposobu rozpatrzenia wniosku skierowanego do Prezydenta m.st. Warszawy o wydanie decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym, złożonego na podstawie, z zachowaniem terminów i po spełnieniu przesłanek podmiotowych i przedmiotowych ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 1997 r.). Prezydent m.st. Warszawy w decyzji z 4 czerwca 2008 r. (nr 83/2008) odmówił przekształcenia prawa. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez SKO w Warszawie w decyzji z 24 lipca 2008 r. (nr KOC 3182/Go/08).

Organy administracji wskazały na zmianę stanu prawnego po złożeniu wniosku o przekształcenie. Ustawa przekształceniowa z 2005 r. w art. 9 uchyliła m.in. ustawę przekształceniową z 1997 r. W art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. określono zakres nieruchomości, w przypadku których przysługuje możliwość zgłoszenia żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości we własność. Art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. nakazuje stosowanie przepisów nowej ustawy do spraw wszczętych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., niezakończonych ostateczną decyzją przed 13 października 2005 r. Z uwagi na brzmienie art. 1 ust. 1 tej ustawy, od 13 października 2005 r. nie jest możliwe przekształcenie prawa do nieruchomości zabudowanej budynkiem niebędącym budynkiem mieszkalnym lub garażem ani niebędącej nieruchomością rolną. Osoby, które posiadały poprzednio uprawnienia do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości innych niż mieszkaniowe, zabudowane garażami lub rolne, od 13 października 2005 r. uprawnienie to utraciły, gdyż znajduje do nich zastosowanie art. 1 ust. 1a ustawy przekształceniowej z 2005 r. przewidujący w drodze wyjątku przekształcenie prawa użytkowania wieczystego niektórych nieruchomości niezależnie od ich funkcji i przeznaczenia.

1.2. Występujący z pytaniem prawnym WSA w Warszawie podzielił stanowisko organów administracji i oddalił skargę użytkowników wieczystych na decyzję SKO w

Warszawie wyrokiem z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt I SA/Wa 1317/08). Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, NSA w wyroku z 22 grudnia 2009 r. (sygn. akt I OSK 386/09) uchylił orzeczenie WSA w Warszawie z powodu nierozpoznania przez ten sąd zarzutów podnoszonych przez skarżących w trakcie dotychczasowego postępowania dotyczących niezgodności art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. z przewidzianymi przez Konstytucję zasadami państwa prawnego: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania i dzieląc „istotne wątpliwości” skarżących co do konstytucyjności normy zawartej w art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. ingerującej w prawa nabyte na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., NSA wskazał konieczność rozpoznania przez WSA w Warszawie wniosku skarżących o wystąpienie przez ten sąd do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności wskazanego przepisu z Konstytucją.

1.3. WSA w Warszawie, występując z niniejszym pytaniem prawnym, wyraził wątpliwość, czy art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1, w szczególności czy przepis ten respektuje nakaz poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Zasady te nakazują ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza zabezpieczenie realizacji raz nabytych uprawnień, dopóki ważny interes publiczny nie przeważa nad interesem jednostki. Ponadto konieczna jest ocena tego, czy nie naruszono zasady ochrony praw słusznie nabytych w powiązaniu z ochroną prawa własności (art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem sądu pytającego, z zasady ochrony praw nabytych wynika zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną użytkowników wieczystych, którzy nabyli „maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia własności – roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”. Ekspektatywa ta powinna także podlegać takiej samej („równej”) ochronie jak prawo własności.

Sąd pytający wskazał, że po złożeniu przez spełniającą przesłanki ustawowe osobę fizyczną wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność w trybie ustawy przekształceniowej z 1997 r. brak było możliwości wydania przez organ administracji decyzji odmownej w przedmiocie przekształcenia. Wydanie pozytywnej lub negatywnej decyzji o przekształceniu na gruncie ustawy przekształceniowej z 1997 r. nie mieściło się w zakresie swobodnego uznania organu administracji. Pozbawienie użytkowników wieczystych, którzy prawidłowo złożyli wnioski w trakcie obowiązywania ustawy z 1997 r., ekspektatywy nabycia własności narusza zasadę prawa do poszanowania mienia wynikającą z art. 1 Protokołu nr 1, nie zostało to w żaden sposób uzasadnione interesem publicznym ani potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa. Mienie w rozumieniu tego przepisu Protokołu nr 1 obejmuje zarówno istniejące mienie, jak i roszczenia nabycia prawa do nieruchomości, jeżeli żądający realizacji roszczenia może udowodnić, że posiada „uzasadnioną prawnie ekspektatywę” nabycia tego prawa (tak ETPC w wyroku *Marckx przeciwko Belgii* z 13 czerwca 1979 r., Seria A, nr 31, s. 27-28, § 63, oraz w wyroku *Pine Valley Developments przeciwko Irlandii* z 29 listopada 1991 r., Seria A, nr 222, s. 23, § 51). Z kolei w wyroku *Djidrovski przeciwko Republice Macedonii* z 24 lutego 2005 r., nr 46447/99, ETPC wyraźnie wskazał, że uzasadnione prawnie roszczenie nabycia prawa własności nieruchomości podlega ochronie gwarantowanej przez art. 1 Protokołu nr 1.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 29 października 2010 r. wniósł o uznanie, że art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wobec podmiotów, których sprawa została wszczęta na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. i nie została zakończona decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r., jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, a także z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1.

Zdaniem Marszałka Sejmu, organ rozpatrujący wnioski w trybie ustawy przekształceniowej z 1997 r. nie mógł działać na zasadzie swobodnego uznania administracyjnego, lecz miał obowiązek dokonania przekształcenia. Z chwilą złożenia takiego wniosku powstawało – zdaniem Marszałka Sejmu – konkretne roszczenie majątkowe w postaci żądania wydania pozytywnej decyzji administracyjnej. Jeżeli nie występowała sytuacja przewidziana w art. 3 ustawy przekształceniowej z 1997 r., wnioskodawcy mogli zasadnie oczekiwać, że ich żądanie zostanie w całości uwzględnione, a zatem w niniejszej sprawie występuje ekspektatywa nabycia prawa majątkowego (własności), maksymalnie ukształtowana po złożeniu w ustawowym terminie wniosku o przekształcenie. Do tak ukształtowanej ekspektatywy należy odnieść ten sam reżim konstytucyjnych gwarancji, który ma zastosowanie do praw podmiotowych, a zatem pełen zakres ochrony praw słuszenie nabytych bez względu na modyfikację stanu prawnego w przyszłości.

Marszałek Sejmu podkreślił, że przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 r. ograniczyły katalog nieruchomości mogących podlegać przekształceniu. Tym samym zmiana przepisów przez posłużenie się przez ustawodawcę zasadą bezpośredniego działania nowego prawa spowodowała pogorszenie sytuacji prawnej pewnej grupy zainteresowanych podmiotów. Zdaniem Marszałka, w następstwie ingerencji ustawodawcy doszło do niezgodnego z Konstytucją ograniczenia ekspektatywy prawa podmiotowego, która ma charakter maksymalnie ukształtowany. Ustawodawca pozbawił pewną grupę podmiotów tej ekspektatywy i nie przewidział procedury kontynuacji „toczących się” postępowań na dotychczasowych warunkach, tzn. z zastosowaniem prawa dawnego. Nie zaproponował również żadnego innego rozwiązania, które mogłoby stanowić ewentualny ekwiwalent utraconej ekspektatywy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 10 maja 2011 r. wniósł o uznanie, że art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie art. 1 ust. 1 tej ustawy do spraw wszczętych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. i niezakończonych decyzją ostateczną, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie w zakresie badania art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r., w części odnoszącej się do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2001 r.) i niezakończonych decyzją ostateczną powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Postępowanie w zakresie badania zgodności art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. z art. 1 Protokołu nr 1, powinno podlegać umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że ustawodawca w art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. dopuścił się ingerencji w prawa nabyte w związku z zasadą ochrony własności (art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), ponieważ nie zapewnił pewnej grupie użytkowników wieczystych, po których stronie istniała już ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, kontynuacji toczących się administracyjnych

postępowań o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności. Grupa ta obejmuje użytkowników wieczystych nieruchomości innych niż „nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami albo przeznaczone pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolne”, którzy w terminie złożyli wniosek o przekształcenie i nie został on rozpatrzony przed wejściem w życie nowej ustawy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczona przez inne wartości konstytucyjne, za które można w niniejszej sprawie uznać ochronę interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego doznających ingerencji osób prywatnych uprawnionych do przekształcenia. Podczas wprowadzania ustawy przekształceniowej z 2005 r. nie występowała konieczność przyznania takiej ochrony wskazanym interesom, która usprawiedliwiałaby wyłączenie możliwości przekształcenia w tych sprawach, w których wnioski już złożono. Ustawodawca naruszył także zasadę poprawnej legislacji, opierając się na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa. Naruszenie ochrony praw nabytych stanowi jednocześnie naruszenie zasady zaufania jednostki do państwa i prawa. Ponadto skoro został osiągnięty cel, jakim jest wskazanie niekonstytucyjnej normy, można zaniechać dalszej merytorycznej oceny kwestionowanej regulacji z art. 1 Protokołu nr 1. Postępowanie podlega zatem umorzeniu w tym zakresie ze względu na zbędność wyrokowania.

4. W piśmie z 30 listopada 2011 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. jest zgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw słusznie nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poprawnej legislacji, a także z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1.

W ocenie Marszałka Sejmu, wejście w życie 9 października 2011 r. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: nowelizacja z 2011 r.) oznacza zmianę legislacyjną, która znosi ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem roszczenia o przekształcenie. Ustawa nowelizująca zawiera przepis przejściowy – art. 5 ust. 1 – określający, które regulacje mogą znajdować zastosowanie do postępowań wszczętych na podstawie dotychczasowego stanu prawnego. Znowelizowane przepisy dotyczą również postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji, w tym także postępowania, w związku z którym przedstawione było pytanie prawne.

Zarzuty sądu pytającego są obecnie bezprzedmiotowe, gdyż jego argumentacja została oparta na założeniu, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawodawca pozbawił pewną grupę osób maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy. Kierunek dokonanych zmian legislacyjnych oraz treść przepisów przejściowych do ustawy nowelizującej każą uznać, że podniesione w pytaniu prawnym wątpliwości konstytucyjne są nieaktualne w obowiązującym stanie prawnym. Zasadne okazało się zatem zmodyfikowanie stanowiska Sejmu w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. z uwagi na zmianę kontekstu normatywnego. W konsekwencji Marszałek Sejmu wniósł o uznanie art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. za zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

II

Na rozprawie 25 października 2011 r. przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska zajęte w pismach procesowych. Przedstawiciel

sądu pytającego nie stawiał się na rozprawę. Po wysłuchaniu uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć rozprawę na czas nieokreślony.

Po wznowieniu rozprawy 8 grudnia 2011 r. przedstawiciel sądu pytającego podtrzymał swoje stanowisko zajęte w pytaniu prawnym. Uznał jednak, że wejście w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) ma pewien wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem i poddał pod rozagę Trybunału umorzenie postępowania 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.). W jego ocenie, bezprzedmiotowość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny wynikałaby stąd, że po wejściu w życie nowelizacji ustawy przekształceniowej z 2005 r. skarżący przed WSA w Warszawie mają możliwość przekształcenia posiadanej przez nich nieruchomości biurowo-warsztatowej także poza toczącym się postępowaniem sądowym w sprawie ze skargi na decyzję odmowną odnośnie przekształcenia prawa do nieruchomości. Na podstawie znowelizowanych przepisów mogą bowiem skierować do organu administracji ponowne (nowe) żądanie o przekształcenie prawa.

Z kolei przedstawiciel Sejmu podtrzymał zmodyfikowane stanowisko zajęte w piśmie z 30 listopada 2011 r. W jego ocenie zarzuty WSA w Warszawie wobec kwestionowanego przepisu są bezprzedmiotowe po wejściu w życie nowelizacji z 2011 r. Art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. odsyła obecnie do znowelizowanych przepisów, które są bezpośrednio stosowane w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie tej nowelizacji. Dlatego obecnie art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. nie narusza wskazanych wzorców konstytucyjnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany przepis i zakres jego zastosowania.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2005 r.), do spraw wszczętych na podstawie ustaw, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 9 ustawy przekształceniowej z 2005 r. – a więc do spraw wszczętych na podstawie 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 przekształceniowa z 1997 r.) oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209; ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2001 r.) – i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 r.

Kwestionowany jest zatem przepis intertemporalny regulujący sposób załatwienia ostateczną decyzją pewnych kategorii spraw będących jeszcze w toku w dniu wejścia w życie nowej ustawy (tj. 13 października 2005 r.). Chodzi o sprawy wszczęte na podstawie nieobowiązujących już ustaw przekształceniowych, w których wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej nastąpiło po wejściu w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r.

Przepis ten obejmuje także sprawy zakończone wydaniem ostatecznej decyzji do 12 października 2005 r., które zostały następnie uchylone przez sąd administracyjny i przywrócono im status „spraw w toku”. Sprawa rozstrzygnięta decyzją, która została uchylona mocą wyroku sądowego, przestaje bowiem być sprawą zakończoną ostateczną decyzją (por. postanowienie WSA we Wrocławiu z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II

SA/Wr 686/08, Lex nr 555932, a także R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 104). Retrospektywny charakter art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. nie budzi zatem wątpliwości, skoro należy go stosować do wszelkich stosunków prawnych, także do tych, które powstały przed wejściem w życie nowego prawa i trwają nadal w czasie dokonania zmiany prawa (por. wyrok NSA w Warszawie z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07, Lex nr 509708 oraz A. Lorek, *Podstawa prawna przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz ustalenia wysokości opłaty i bonifikaty z tego tytułu*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” nr 3/2009, s. 41).

2. Problem konstytucyjny.

Zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, wyrażoną w kwestionowanym art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r., od 13 października 2005 r. do spraw będących w toku zastosowanie znalazły wszystkie przepisy nowej ustawy, w tym także art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jego pierwotnym brzmieniu. Przepis ten, w przeciwieństwie do nieograniczonego zasięgu przedmiotowego ustawy przekształceniowej z 1997 r., przewidywał enumeratywnie wyliczony katalog nieruchomości podlegających przekształceniu. Uwłaszczeniu nie podlegały zabudowane nieruchomości komercyjne (gospodarcze), inne niż garaże, w szczególności objęte niniejszym pytaniem prawnym nieruchomości zabudowane na cele biurowo-warsztatowe.

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności mogły wystąpić osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy, tj. 13 października 2005 r., użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Żądanie mogły zgłosić osoby fizyczne będące następcami prawnymi tych osób (art. 1 ust. 3 ustawy przekształceniowej z 2005 r.). Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mogły także wystąpić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Żądanie takie mogły zgłosić również osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi tych osób (art. 1 ust. 3 tej ustawy).

Art. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. znalazł zastosowanie, na podstawie art. 8 badanej ustawy, także do tych nieruchomości, które podlegały przekształceniu na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., wobec których złożono odpowiedni wniosek do organu administracji, ten zaś nie wydał w sprawie ostatecznej decyzji do chwili wejścia w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r. Brak wymienienia określonych nieruchomości w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu oznaczał konieczność wydania decyzji odmownej także w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego objętego wnioskiem złożonym do końca 2002 r. Skutkiem tego nastąpiło „wygaszenie” 13 października 2005 r. możliwości uzyskania pozytywnej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność w sprawie wszczętej na skutek wniosku złożonego na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. W ocenie sądu pytającego, taki kształt regulacji intertemporalnej zawartej w art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. narusza określone wzorce kontroli konstytucyjności.

3. Zmiana stanu prawnego po wszczęciu postępowania przed Trybunałem.

3.1. Już po skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego pytania prawnego, nastąpiła nowelizacja ustawy przekształceniowej z 2005 r. Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: nowelizacja z 2011 r.) dokonała zmiany brzmienia art. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. i dodała w nim kilka nowych ustępów; zmieniono także brzmienie art. 2 oraz art. 4. Pozostałe przepisy pozostały niezmienione, w tym kwestionowany art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r.

Nowelizacja z 2011 r. rozszerza prawo do przekształcenia na wszystkich użytkownikach wieczystych, którzy byli nimi 13 października 2005 r., a także na każdy rodzaj nieruchomości, niezależnie od jej funkcji lub przeznaczenia. Celem nowelizacji jest bowiem „udrożnienie procesów przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnionych do przekształceń” (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy VI kadencji Sejmu, nr 4352, s. 5). Nadanie prawa żądania „powszechnego wymiaru” (jak określono w uzasadnieniu projektu nowelizacji, s. 6) nastąpiło wprawdzie z zastrzeżeniem kilku wyjątków, ale odnoszą się one do zakresu podmiotowego ustawy przekształceniowej z 2005 r. uregulowanego w dodanym do tej ustawy art. 1 ust. 1b. Ponadto nowelizacja z 2011 r. uchyliła dotychczasowy art. 1 ust. 5 ustawy przekształceniowej z 2005 r., który przewidywał termin zgłoszenia żądania przekształcenia do 31 grudnia 2012 r. Wystąpienie z żądaniem przekształcenia może obecnie nastąpić w każdym czasie, co ma umożliwić „podjęcie przemyślanej decyzji (...), w sposób dostosowany do (...) sytuacji materialnej i faktycznych potrzeb” (uzasadnienie projektu nowelizacji, s. 6).

Zgodnie ze znowelizowanym art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r., od 9 października 2011 r. z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości mogą wystąpić także użytkownicy wieczystości „zabudowanych nieruchomości komercyjnych innych niż garaże”, którzy nie zostali wymienieni w pierwotnym brzmieniu ustawy przekształceniowej z 2005 r., obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z 2011 r. Jediną przesłanką wystąpienia z żądaniem jest obecnie moment ustanowienia prawa na nieruchomości przed 13 października 2005 r. Ustawa nie obejmuje bowiem tych osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego od jednostek samorządu terytorialnego lub od Skarbu Państwa od 13 października 2005 r., ani ich następców prawnych.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że od chwili wejścia w życie nowelizacji z 2011 r., tj. od 9 października 2011 r., do oceny spraw dotyczących „starych” wniosków wszczętych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. kwestionowany art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. odsyła do stosowania art. 1 tej ustawy w jego nowym brzmieniu.

Jednocześnie nowelizacja z 2011 r. zawiera przepis intertemporalny art. 5, zgodnie z którym „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 2, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Oznacza to, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie nowelizacji z 2011 r., prowadzonych na podstawie przepisów ustawy przekształceniowej z 2005 r., stosuje się przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 r. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r. (tj. nowe brzmienie ustawy z 2005 r.). Regulacja intertemporalna odnosi się zarówno do spraw wszczętych po wejściu w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r., jak i do spraw ze „starych” wniosków wszczętych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r.

Należy jednak zauważyć, że art. 5 nowelizacji z 2011 r. odnosi się wyłącznie do „spraw w toku”, tj. spraw wszczętych, lecz jeszcze niezakończonych wydaniem ostatecznej decyzji w toku postępowania administracyjnego. Przepis ten jest stosowany do tych „starych” wniosków, które w dniu wejścia w życie nowelizacji, tj. 9 października 2011 r., nie zostały jeszcze załatwione ostateczną decyzją lub w których sprawa ponownie znalazła się „w toku” po wznowieniu już raz zakończonego postępowania administracyjnego. W tych sprawach, będących wciąż na etapie postępowania administracyjnego w pierwszej lub drugiej instancji, wywołuje bezpośredni skutek rozszerzenie katalogu nieruchomości podlegających przekształceniu wynikające z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jego nowym brzmieniu.

Art. 5 nowelizacji z 2011 r. jest zatem przepisem szczególnym (zarówno jako *lex posterior*, jak i *lex specialis*) wobec kwestionowanego art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. Przepis ten nie odnosi się do spraw wszczętych pod rządem ustawy przekształceniowej z 1997 r., które zostały ostatecznie zakończone wydaniem decyzji administracyjnej, w tym decyzji odmownej w przedmiocie przekształcenia, przed wejściem w życie nowelizacji z 2011 r., tj. przed 9 października 2011 r. Do wyżej wymienionych spraw, w szczególności do spraw zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji odmownej, która obecnie znajduje się na etapie sądowej kontroli legalności przez sąd administracyjny, jak w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie występującym z niniejszym pytaniem prawnym, nadal znajduje zastosowanie kwestionowany art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r.

4. Ocena dopuszczalności wydania orzeczenia w niniejszej sprawie.

4.1. Rozważenia wymaga, czy obowiązująca norma intertemporalna wyrażona w art. 8 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r., w brzmieniu znowelizowanym w 2011 r., stanowi podstawę oceny prawidłowości wydania przed 9 października 2011 r. decyzji odmownej w sprawie przekształcenia prawa do nieruchomości biurowo-warsztatowej.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji *in fine*, którego treść została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Art. 193 Konstytucji oraz art. 32 ustawy o TK precyzują przesłanki formalne, od których zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Jedną z nich jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, która uzasadnia prowadzenie dalszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko wtedy, gdy od orzeczenia Trybunału zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Brak tej zależności sprawia, że prowadzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest niedopuszczalne i stanowi podstawę do jego umorzenia na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4.2. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że sąd administracyjny ocenia legalność wydania ostatecznej decyzji o odmowie przekształcenia na dzień jej wydania (zasada *tempus regit actum*), a nowelizacja z 2011 r. nie wprowadza w tym zakresie szczególnej reguły intertemporalnej. Ocena legalności wydania decyzji odmownej w sprawie zawisłej przed WSA w Warszawie występującym z niniejszym pytaniem prawnym następuje na podstawie kwestionowanego art. 8 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z

2005 r. w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania decyzji odmownej, tj. w pierwotnym brzmieniu.

W konsekwencji art. 8 w związku z art. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r., w brzmieniu znowelizowanym w 2011 r., nie stanowi od 9 października 2011 r. podstawy oceny w sprawach ze „starych” wniosków złożonych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. legalności wydania ostatecznych decyzji między 13 października 2005 r. a 8 października 2011 r., znajdujących się od 9 października 2011 r. na etapie ich sądowoadministracyjnej kontroli. Żaden przepis intertemporalny nie modyfikuje bowiem ogólnych reguł prawa międzyczasowego.

4.3. Skoro od wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie, spełniona jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Jedynie od wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny zależy to, czy kwestionowany przepis będzie stosowany do oceny legalności wydanej decyzji administracyjnej. Art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. jest zatem przepisem wskazanym właściwie przez sąd pytający także po zmianie stanu prawnego w wyniku wejścia w życie nowelizacji z 2011 r.

5. Treść wzorców kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie (art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

5.1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że skutki retrospektywnego działania nowego prawa należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku, oraz że nowe prawo nie powinno naruszać tych zasad (por. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42). Także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślono, że bezpośrednie działanie nowego prawa nie powinno prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im wówczas uprawnień, a przed zmianą prawa nie doczekały się ich realizacji wskutek przewlekłego prowadzenia przez organy administracji postępowania administracyjnego i wydawania nieprawidłowych decyzji (por. wyroki NSA w Warszawie z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1341/07, ONSAiWSA nr 4/2009, poz. 79 oraz 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07, Lex nr 509708; uchwały NSA z 21 lutego 2000 r., sygn. akt OPS 6/99, ONSA z. 3/2000, poz. 89 oraz z 12 marca 2001 r., sygn. akt OPS 14/00, ONSA z. 3/2001, poz. 101, jak również wyrok NSA z 26 lutego 2003 r., sygn. akt V SA 1131/02 z głosą E. Łętowskiej, OSP nr 7-8/2003, poz. 93).

5.2. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, przepisy przejściowe muszą obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą się pojawiać na tle wprowadzenia w życie nowych uregulowań, i nie mogą pomijać ochrony praw żadnej grupy podmiotów dotkniętych tymi przepisami. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych oraz równości wobec prawa, nakazują, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by był czas na dokończenie przedsięwzięć prawidłowo podjętych w celu

realizacji przyznanych uprawnień na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny.

Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że zasada ochrony praw nabytych nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim jej sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się jednak pogląd o konieczności objęcia ochroną praw nabytych także tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99 i z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98). Potrzeba objęcia ochroną takich ekspektatyw w ramach zasady praw nabytych dotyczy w szczególności ekspektatywy nabycia prawa własności, zważywszy na ochronę tego prawa zagwarantowaną w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, kierując się swoim dotychczasowym dorobkiem orzecznictwem, wskazuje, że zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. Zasada ochrony praw nabytych (ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzenia regulacji je ograniczających lub ich pozbawiających, jeśli wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, którym w konkretnej sytuacji powinno się przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a których realizacja nie jest w inny sposób możliwa. Nawet wówczas należy dodatkowo ocenić, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Z powyższych warunków wynika, że Konstytucja poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także bez oparcia w założeniach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Zakres ochrony tzw. praw tymczasowych dotyczy bowiem wyłącznie oczekiwań usprawiedliwionych i racjonalnych i nie obejmuje takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (por. przede wszystkim wyroki z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165 oraz 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04).

5.3. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jej istotę sprowadza do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (por. wyroki z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Trybunał wielokrotnie podejmował rozważania na temat wymagań, jakie Konstytucja narzuca wprowadzaniu w życie nowych przepisów, zwłaszcza intertemporalnych, w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla ich adresatów. Zmiana obowiązującego prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na

podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak m.in. orzeczenia z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30 oraz wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można wiele szczegółowych implikacji tej zasady. Powinna być ona 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 to, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które „dały się na to nabrać”, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (zob. 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).

5.4. Podstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności. W tym zakresie przepis ten stanowi powtórzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady i gwarancji ochrony własności, wyrażonych w art. 21 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawową zasadę ustrojową, która chroni własność niezależnie od jej podmiotu, także własność komunalną i państwową. Własności prywatnej nie można bowiem utożsamiać z własnością przysługującą osobie fizycznej.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że relacja art. 64 (uzupełnionego o gwarancje ochrony prawa własności wobec poziomu ochrony innych praw majątkowych) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się. Nie da się jednak nie zauważyć, że art. 64 Konstytucji należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Gwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności i określające środki ochrony tego prawa (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę „równej dla wszystkich” ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że oznacza on przede wszystkim zakaz kategorycznego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych, w tym również użytkowania wieczystego (zob. wyroki z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94 oraz 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124). Ochrona własności *sensu stricto* nie może być słabsza w porównaniu z poziomem ochrony innych praw majątkowych (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217).

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wskazywał, że zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinować może zróżnicowanie zakresu ich

ochrony (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25), tym bardziej że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony jest uzasadnione relewantnością, proporcjonalnością i powiązaniami z innymi zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie jest dopuszczalne (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

6. Ocena zgodności kwestionowanej normy z Konstytucją.

6.1. Trybunał Konstytucyjny podziela wątpliwości sądu pytającego co do niezgodności art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim kwestionowany przepis intertemporalny odsyła do stosowania art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jego pierwotnym brzmieniu przez sąd administracyjny oceniający na jego podstawie legalność wydania od 13 października 2005 r. do 8 października 2011 r. decyzji o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości innych niż nieruchomości rolne, a także nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami albo przeznaczone pod tego rodzaju zabudowę, objętych wnioskiem o przekształcenie wniesionym na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że na gruncie ustawy z 1997 r. użytkownikom wieczystym, którzy w wyznaczonym ustawowym terminie do 31 grudnia 2002 r. prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, przysługiwała maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności podlegająca ochronie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji). Dotyczyło to wszystkich użytkowników wieczystych bez względu na przedmiotowe cechy nieruchomości objętej wnioskiem (art. 1 ustawy przekształceniowej z 1997 r.).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednie działanie nowego prawa z 2005 r. doprowadziło do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień i nabyły maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności nieruchomości. Osoby te nie doczekały się realizacji swojego uprawnienia pod rządem starego prawa, zaś nowa ustawa doprowadziła do „wygaszenia” przysługującej im ekspektatywy.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł potrzebę ochrony tej ekspektatywy nabycia prawa własności w świetle art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzie przepisy te, a zwłaszcza art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie są źródłem formułowania na gruncie Konstytucji żądania uwłaszczenia, tj. nabycia posiadanej nieruchomości publicznej na własność, ani też nie można z nich wywodzić priorytetu ochrony własności państwowej i komunalnej przed przekształceniami, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 26 stycznia 2010 r., sygn. K 9/08 (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4), z perspektywy ustawy zasadniczej nie można sformułować ani zakazu, ani nakazu dokonywania przekształceń użytkowania wieczystego we własność. Obydwie formy władania nieruchomościami (własność i użytkowanie wieczyste) podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, a rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest ustalanie ich hierarchii i wzajemnych proporcji. Art. 64 ust. 2 Konstytucji obejmuje jednak zakresem swej ochrony już nabyte maksymalnie ukształtowane ekspektatywy prawa własności.

6.2. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że na potrzeby zakwalifikowania danej sytuacji jako ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej nie jest konieczne rozstrzygnięcie

charakteru prawa do złożenia wniosku o przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na gruncie ustawy przekształceniowej z 1997 r. Istotne jest jedynie to, czy ustawa ta określała warunki, po których ziszczeniu osoby, które te warunki wypełniły, mogły zasadnie i racjonalnie oczekiwać określonego działania właściciela w postaci przekształcenia jego dotychczasowych uprawnień do nieruchomości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, po spełnieniu ustawowych kryteriów tej ustawy i po prawidłowym wniesieniu wniosku o przekształcenie powstała ekspektatywa nabycia prawa własności nieruchomości (por. wyroki NSA w Warszawie z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1341/07 oraz z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07). Po złożeniu wniosku o przekształcenie ostatnim etapem zmierzającym do nabycia przez użytkownika wieczystego własności nieruchomości było wydanie konstytucyjnej decyzji przez właściwy organ administracji. Decyzja nie miała charakteru uznaniowego, tzn. organ administracji mógł wydać jedynie decyzję o przekształceniu prawa do nieruchomości i nie mógł w sprawie wydać decyzji odmownej.

6.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, osoby, które złożyły wnioski na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., mogły żywić usprawiedliwione i racjonalne oczekiwanie załatwienia ich sprawy majątkowej na zasadach określonych w tej ustawie. Przede wszystkim wnioski te mogły być składane do 31 grudnia 2002 r., zaś nowa ustawa weszła w życie 13 października 2005 r. Jest to czas wystarczający, by w typowej sytuacji została wydana ostateczna decyzja administracyjna w toku procedury administracyjnej. Oczekiwanie wnioskodawców było usprawiedliwione i racjonalne także w chwili wejścia w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r., ponieważ nie nastąpiła wówczas taka zmiana warunków społecznych lub gospodarczych, która wymagałaby zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znosiłyby lub ograniczały dotychczas przyznane uprawnienia lub ekspektatywy.

Niewłaściwe ukształtowanie przepisu intertemporalnego art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. regulującego sposób załatwiania od 13 października 2005 r. spraw będących wówczas w toku zgodnie z zasadą bezpośredniego działania ustawy nowej, prowadzące do „wygaszenia” maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw nabycia własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych na cele inne niż mieszkaniowe, garażowe lub rolne, narusza zasady konstytucyjne wynikające z art. 2 Konstytucji. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikająca z niej zasada ochrony praw nabytych, nakazują, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana właściwym przepisom przejściowym. Zasada ta dotyczy tym bardziej sytuacji, gdy dokończenie realizacji przyznanych uprawnień i zamierzeń znajdowało się wyłącznie w gestii organów administracji i nie zależało już od aktywności obywatela. Tymczasem w zakresie nieruchomości niewymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu ustawodawca wycofał się ze złożonej w przeszłości obietnicy przekształcenia prawa do nieruchomości pod warunkiem spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek i zmienił ustalone reguły postępowania.

6.4. Zasada ochrony praw nabytych (ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych) nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzenia regulacji je ograniczających lub ich pozbawiających. Istotne jest to, by wprowadzone ograniczenia znajdowały podstawę w wartościach konstytucyjnych mających pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega takich wartości, które uzasadniałyby „wygaszenie” przysługujących obywatelom maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw nabycia własności przez użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych

budynkami gospodarczymi innymi niż garaże. Wartości takich nie wskazano również w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy przekształceniowej z 2005 r. Analiza procesu legislacyjnego prowadzi wręcz do wniosku, że sytuacja nieruchomości w całości przeznaczonych na cele inne niż mieszkaniowe, garażowe lub rolne nie została uregulowana w przepisie intertemporalnym art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. ze względu na wyrażane podczas prac parlamentarnych przekonanie o znikomym dotychczas zakresie zastosowania przepisów ustawy przekształceniowej z 1997 r. do przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego budynkami gospodarczymi innymi niż garaże.

Wyraźnym celem ustawodawcy było rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2005 r. podkreślano, że „W projekcie dopuszcza się szeroką możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez osoby fizyczne, niezależnie od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. W praktyce jednak osobom fizycznym oddawano grunty w użytkowanie przede wszystkim na cele mieszkaniowe” (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy IV kadencji, nr 3668, s. 3). W dyskusji nad art. 1 ust. 2 projektu rządowego zwracano uwagę, że możliwie najszerszym przedmiotowo zasięgiem projektu było umożliwienie przekształcenia wszystkim właścicielom lokali, zarówno lokali mieszkalnych, jak i niemieszkalnych (użytkowych). Wyraźnie podkreślaną intencją rządu było to, by w wypadku lokali zakres obowiązywania ustawy był szerszy niż wynikający z początkowo projektowanego art. 1 ust. 1 ustawy odnoszącego się pierwotnie jedynie do nieruchomości mieszkalnych i rolnych, potem także garażowych (zob. wystąpienie przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury na posiedzeniu komisji 1 czerwca 2005 r., Biuletyn nr 4623/IV). Powodem takiego stanowiska było to, by jeden lokal użytkowy znajdujący się w danej nieruchomości nie blokował możliwości przekształcenia użytkowania wieczystego przysługującego wszystkim innym właścicielom znajdujących się w niej lokali mieszkalnych. Objęcie lokali użytkowych możliwością przekształcenia (jedynie lokali, ale już nie budynków użytkowych lub gospodarczych) rozumiane było jako wyjątek względem dotychczasowego przedmiotowego zakresu przekształcenia „na żądanie”, uzasadniony potrzebą ułatwienia przekształceń praw do gruntów przysługujących właścicielom lokali mieszkalnych.

W konsekwencji sytuację osób, które złożyły już wnioski o przekształcenie na podstawie dotychczasowych ustaw, regulował projektowany wówczas art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. Kształt tego przepisu wynikał z założenia, że będzie się on odnosił wyłącznie do nowych zasad odpłatności za przekształcenie, skoro projekt opierał się w pozostałym zakresie „na wzorcach przyjętych w ustawie z 1997 r. po jej nowelizacji” (uzasadnienie projektu, s. 8). W założeniu wszystkie osoby, które miały jeszcze nierozpatrzone wnioski, miały otrzymać pozytywne decyzje o przekształceniu od 13 października 2005 r., tyle że na nowych zasadach finansowych. Nierozpatrzone „stare” wnioski o przekształcenie celowo miały podlegać załatwieniu na podstawie nowej ustawy, co „nie pogorszy (...) w niczym sytuacji wnioskodawców” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 8). Wynikało to z założenia, że „w praktyce (...) osobom fizycznym oddawano grunty w użytkowanie przede wszystkim na cele mieszkaniowe” (uzasadnienie projektu ustawy, s. 3).

6.5. Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że w procesie uwłaszczania użytkowników wieczystych rozwiązania prawne zmieniały się nie zawsze w sposób spójny. Można zauważyć brak jednolitej koncepcji co do form uwłaszczenia i zakresu podmiotów nim objętych. Ustawy, uchwalane zwykle w końcowej fazie kadencji parlamentu, były efektem zderzenia odmiennych koncepcji co do tego przekształcenia.

Ustawa przekształceniowa z 1997 r. została uchwalona niedługo po przyjęciu przez Sejm regulacji prawnych umożliwiających przekształcanie prawa użytkowania wieczystego we własność na zasadach rynkowych, tzn. sprzedaży (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) wyraził pogląd, że w przeciwieństwie do przepisów szczególnych ustaw przekształceniowych, art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jedyną regulacją normującą przekształcenie użytkowania wieczystego we własność z pełnym poszanowaniem reguł gospodarki rynkowej oraz konstytucyjnych zasad państwa prawa.

Ze stwierdzenia tego nie wynika jednak, że uzyskana na podstawie ustaw przekształceniowych ekspektatywa nabycia własności nieruchomości nie podlega konstytucyjnej ochronie w porównaniu z ekspektatywą nabycia własności nieruchomości na zasadach „rynkowych”. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że osoby, które złożyły wnioski na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., nabyły ekspektytywę własności nieruchomości w sposób godziwy i zgodny z wartościami konstytucyjnymi. Podkreślenia wymaga także okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował dotychczas konstrukcji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność określonej w ustawie przekształceniowej z 1997 r. Ewentualna dezaprobata sądu konstytucyjnego mogłaby prowadzić do wniosku, że uzasadnione i nienaruszające Konstytucji było „wygaszenie” możliwości pozytywnego rozpatrzenia wniosków osób fizycznych o przekształcenie praw do nieruchomości zabudowanych na cele gospodarcze, które wynikało z brzmienia art. 8 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu sprzed nowelizacji z 2011 r.

Tymczasem w sentencji wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy przekształceniowej z 1997 r. odnoszących się wyłącznie do ówczesnych zasad finansowych tego przekształcenia, a nie do problemu zakresu przedmiotowego procesu uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Trybunał uznał wprawdzie w wyroku o sygn. akt K 8/98 za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 1 ust. 2a ustawy przekształceniowej z 1997 r., dodany nowelizacją z 1998 r., który przyznawał prawo do złożenia wniosku o przekształcenie osobom legitymującym się wyłącznie umową notarialną zawartą z gminą lub Skarbem Państwa, które nie uzyskały jeszcze konstytucyjnego wpisu do księgi wieczystej. Uczynił tak wyłącznie dlatego, że brak wpisu powodował, iż osoby te nie nabyły jeszcze prawa użytkowania wieczystego. Ponadto w wyroku z 18 grudnia 2000 r. (sygn. K 10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298) Trybunał Konstytucyjny uznał art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy przekształceniowej z 1997 r. za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, lecz właśnie z tego powodu, że różnicując właścicieli lokali co do możliwości przekształcenia ich udziałów w użytkowaniu wieczystym w udział we współwłasności gruntu, ustawodawca wyłączył („wygasił”) w stosunku do niektórych z nich prawo do przekształcenia na zasadach ustawy z 1997 r.

W pozostałym zakresie ustawy przekształceniowej z 1997 r., mimo wyrażonych „poważnych wątpliwości z określeniem celu zaskarżonej ustawy”, Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 8/98 uznał, że cała ustawa, a w szczególności wybór przez ustawodawcę konkretnego kręgu podmiotów i nieruchomości podlegających przekształceniu, jest zgodna z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodna z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można kwalifikować jako sprzecznego z zasadami państwa prawnego ustawowego zobligowania gmin do przenoszenia własności na wnioskujących o to wskazanych w ustawie użytkowników wieczystych. Samo pominięcie woli właściciela publicznego przy zbywaniu prawa nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia

sprzeczności z Konstytucją, a istota „nadmiernego” przywileju użytkowników wieczystych, która w sprawie o sygn. K 8/98 zdecydowała o naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikała ze szczególnie dla nich korzystnych – w zestawieniu z zasadami ogólnymi – warunków finansowych tego przekształcenia.

6.6. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2011 r. do spraw wszczętych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu, i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie nowelizacji z 2011 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Problem konstytucyjny, na jaki wskazuje pytanie prawne WSA w Warszawie, jest wspólny dla nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomości Skarbu Państwa, dlatego Trybunał Konstytucyjny nie różnicował w tym zakresie pozycji tych podmiotów.

W pozostałym zakresie kwestionowanego przepisu Trybunał umorzył postępowanie. Należy wskazać na to, że art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. odnosi się nie tylko do wniosków zgłoszonych na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r., w tym do nieruchomości zabudowanych na cele biurowo-warsztatowe. Kwestionowany przepis art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. znajduje zastosowanie także w sprawach wszczętych na podstawie nieobowiązującej ustawy przekształceniowej z 2001 r. Ustawa ta nie dotyczyła jednak problematyki przekształcania prawa do nieruchomości zabudowanej budynkiem gospodarczym, innym niż garaż. Prowadzenie postępowania w tym zakresie jest zatem niedopuszczalne.

Z uwagi zaś na to, że ocena zgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami Konstytucji doprowadziła do uznania niekonstytucyjności regulacji, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne wydanie wyroku co do stwierdzenia naruszenia art. 1 Protokołu nr 1.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.