

29/3/A/2015

WYROK*

z dnia 10 marca 2015 r.

Sygn. akt K 29/13**

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 marca 2015 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Miasta Szczecin o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110), z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Rady Gminy Ustronie Morskie o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) Rady Miasta Poznania o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem 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), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

* Postanowieniem TK z 25 marca 2015 r., sygn. K 29/13, sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku.

** Sentencja została ogłoszona dnia 17 marca 2015 r. w Dz. U. poz. 373.

a) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

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 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. Do Trybunału Konstytucyjnego zostały wniesione trzy wnioski: Rady Miasta Poznania z 5 marca 2012 r., Rady Miasta Szczecin z 22 czerwca 2012 r. oraz Rady Gminy Ustronie Morskie z 10 lipca 2012 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji rozszerzającej krąg podmiotowy i przedmiotowy możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

1.1. Rada Miasta Poznania wnosiła o uznanie, że: 1) art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu z 2005 r.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.), jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 2) art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. d ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 3) art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 2 art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rada Miasta Szczecin wnosiła o uznanie, że art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 3, art. 4 ust. 9 oraz art. 4 ust. 13 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r., są niezgodne z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rada Gminy Ustronie Morskie wnosiła o uznanie: 1) art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 lit. a, ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 2) art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym art. 2 pkt 1 lit. d ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; 3) art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 3 lit. b ustawy nowelizującej z 2011 r., jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2

Konstytucji.

Oprócz wyżej wskazanych wniosków, każdy z wnioskodawców przesłał do Trybunału pismo uzupełniające, zawierające dodatkowe uzasadnienie pierwotnie sformułowanych zarzutów (Rada Miasta Poznania w piśmie z 23 stycznia 2013 r., Rada Miasta Szczecin w piśmie z 28 stycznia 2013 r., Rada Gminy Ustronie Morskie w piśmie z 11 lutego 2013 r.). Pisma te zawierały jednocześnie odpowiedź jednostek samorządu terytorialnego na skierowane do nich zarządzenia sędziego TK wzywające je do usunięcia braków formalnych wniosków.

1.2. Postanowieniem z 28 maja 2013 r. (sygn. Tw 15/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 550) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Poznania w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zażalenie wnioskodawcy z 11 czerwca 2013 r. na to postanowienie nie zostało uwzględnione w postanowieniu TK z 21 listopada 2013 r. (sygn. Tw 15/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 551).

Postanowieniem z 6 czerwca 2013 r. (sygn. Tw 32/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 217) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Szczecin w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji, a także art. 4 ust. 9 i ust. 13 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Postanowieniem z 5 września 2013 r. (sygn. Tw 38/12) Trybunał umorzył postępowanie w sprawie wniosku Rady Gminy Ustronie Morskie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także odmówił nadania dalszego biegu temu wnioskowi w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Trybunał przyjął do merytorycznego rozpoznania wnioski Rady Miasta Poznania i Rady Miasta Szczecin w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r. z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także wniosek Rady Gminy Ustronie Morskie w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r. z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na mocy zarządzeń Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 14 października oraz 27 listopada 2013 r. wymienione wnioski – ze względu na tożsamość przedmiotową – zostały połączone do łącznego rozpoznania, pod wspólną sygnaturą K 29/13.

2. Wszystkie trzy wnioski złożone do Trybunału Konstytucyjnego opierały się na podobnej argumentacji w odniesieniu do niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Stąd też argumentacja w nich zawarta zostanie przedstawiona w tym miejscu zbiorczo. Trybunał zdecydował się też jedynie na odniesienie do tych zarzutów wnioskodawców względem zaskarżonego przepisu, które były przedmiotem postępowania w sprawie.

Wnioskodawcy zakwestionowali przede wszystkim rozszerzenie, w wyniku ustawy nowelizującej z 2011 r., przedmiotowego zakresu ustawy o przekształceniu z 2005 r., czego następstwem było zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, mogących być przedmiotem wniosku o przekształcenie. Zdaniem wnioskodawców,

skutkiem takiej regulacji jest utrata przez jednostki samorządu terytorialnego wpływu na sposób zagospodarowania nieruchomości, które na podstawie umowy oddały w użytkowanie wieczyste.

Wnioskodawcy zakwestionowali także obligatoryjność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na żądanie użytkownika wieczystego. Prowadzi to do wyzucia jednostek samorządu terytorialnego z prawa własności nieruchomości, przy jednoczesnym pozbawieniu ich swobody podjęcia decyzji o zbyciu nieruchomości oraz ograniczeniu możliwości wpływu na to, komu przypadnie jej własność. Regulacja ta nie bierze także pod uwagę ewentualnych potrzeb całej wspólnoty samorządowej, przedkładając ponad nią interes pojedynczych osób.

W ocenie wnioskodawców, zaskarżone rozwiązanie ustawowe stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego oraz jej uprawnienia właścicielskie, a także w stosunki prawne między użytkownikiem wieczystym a daną jednostką, które winny być oparte na zasadzie swobody umów (art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny).

Ponadto, zarzuty sformułowane we wnioskach oraz pismach je uszczegóławiających (zwłaszcza Rady Miasta Poznania z 23 stycznia 2013 r. oraz Rady Miasta Szczecin z 28 stycznia 2013 r.) wskazywały, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności pozbawia jednostki samorządu terytorialnego stałych dochodów, które przez kolejne lata uzyskiwałyby z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Wyliczenia potwierdzające takie obniżenie dochodów wykazywane były w pismach uzupełniających wnioski do Trybunału. Zastosowanie zaskarżonego przepisu, jak wskazała Rada Miasta Poznania, spowodowało takie zmniejszenie wpływu środków do budżetu miasta, że dochody tej gminy uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań. Przedstawiła również na jednostkowych przykładach wyliczenia, zgodnie z którymi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości może prowadzić do tego, że jednorazowy wpływ dochodu z tytułu opłaty za przekształcenie jest ok. 5,5 razy niższy niż wpływ z wszystkich opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do końca trwania prawa użytkowania wieczystego (nawet założywszy brak dalszych aktualizacji tych opłat). Wszyscy wnioskodawcy podkreślali, że wynikającemu stąd obniżeniu dochodów gmin nie towarzyszy zmniejszenie ich zadań, ani też udzielenie z tego tytułu rekompensaty czy wskazanie innego źródła dochodów, które pokrywałyby ten uszczerbek.

W pismach wnioskodawców podkreślano również, że zaskarżony przepis mógłby być potencjalnie zgodny z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyby spełniał warunek proporcjonalności, a więc gdyby ustawodawca wskazał wartości konstytucyjne ważniejsze niż prawo jednostek samorządu terytorialnego do własności i zagwarantowana im samodzielność finansowa. Podkreślali zgodnie, że w uzasadnieniu ustawy nowelizującej z 2011 r. brak było jednak wskazania takich wartości.

W kontekście zarzutu sprzeczności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji, Rada Miasta Szczecin i Rada Miasta Poznania podkreśliły, że zaskarżony przepis w sposób skrajnie niesprawiedliwy odebrał jednostkom samorządu terytorialnego, będącym właścicielami gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, prawo do autonomicznego ustalenia zobiektywizowanych kryteriów uwłaszczenia nieruchomości.

3. W piśmie z dnia 18 czerwca 2014 r. Marszałek Sejmu wniósł o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji, a ponadto – w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego – jest zgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Marszałek

Sejmu wniósł także o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. – w zakresie w jakim dotyczy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa – nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęta regulacja, poszerzająca w sposób istotny przedmiotowy zakres ustawy o przekształceniu z 2005 r., wynika z negatywnej oceny przez ustawodawcę prawa użytkowania wieczystego, jako „niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu, charakteryzującego się prymatem i szczególną ochroną własności państwowej”. Wedle jego stanowiska cele, których realizacji służyć mają zaskarżone przepisy, są uzasadnione aksjologicznymi podstawami obecnego porządku konstytucyjnego, do których należy własność prywatna jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej (co znajduje swoją podstawę w art. 20 Konstytucji). Marszałek Sejmu podzielił przy tym pogląd, wyrażony w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału z 12 kwietnia 2000 r. o sygn. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), zgodnie z którym art. 20 Konstytucji należy odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej.

W ocenie Marszałka Sejmu zakwestionowany przepis służy realizacji i upowszechnieniu konstytucyjnej wartości, jaką jest własność prywatna, stanowiąca podstawę chronionego konstytucyjnie systemu społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Uwłaszczenie więc dotychczasowych użytkowników i w ten sposób umocnienie bezpieczeństwa prawnego oraz dalsze przekształcanie ustroju gospodarczego stanowią mając legitymowane konstytucyjnie cele, które uzasadniają ustawową ingerencję w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego. W swoim stanowisku Marszałek Sejmu zarazem wyraził pogląd, że ingerencja taka jest adekwatna i proporcjonalna dla realizacji tych celów.

Marszałek Sejmu zakwestionował także argumentację wnioskodawców odwołującą się do swobody umów, której podlegać ma stosunek prawny między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości. Podkreślił, że ten ostatni podmiot może w sposób jednostronny i w trybie administracyjnym podwyższyć wysokość świadczenia obciążającego użytkownika wieczystego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, najistotniejszym argumentem za konstytucyjnością zaskarżonego przepisu ma być regulacja zasad ustalania opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Podkreślił, że opłata za przekształcenie ustalana jest na takich samych zasadach, jak ustalenie ceny w wypadku sprzedaży nieruchomości jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu zgodnie z 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.; dalej u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami). Rozwiązanie takie umożliwia więc – na płaszczyźnie konstytucyjnej – pominięcie woli właściciela przy przeniesieniu na użytkownika wieczystego własności nieruchomości. Ustawodawca nie przewidział zarazem przy przekształceniu obligatoryjnych bonifikat, których istnienie – w ocenie Marszałka – było podstawą orzeczenia o niekonstytucyjności warunków przekształcenia w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 8/98 oraz z 26 stycznia 2010 r. (sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4).

Marszałek Sejmu za bezzasadny uznał również zarzut wnioskodawców, że zakwestionowany przepis ustawy o przekształceniu z 2005 r. narusza zasadę zaufania samorządu terytorialnego do państwa i tworzonego przez nie prawa. Z uwagi na trwającą od wielu lat dyskusję na temat przyszłości prawa użytkowania wieczystego i celowości dalszego utrzymania tej instytucji w polskim systemie prawa, samorządy „powinny liczyć się ze zmianami ustawowymi dotyczącymi zasad przekształcenia tego prawa w prawo własności”, a także „ostrożnie planować dochody z opłat rocznych z tytułu użytkowania

wieczystego”. Ponadto Marszałek Sejmu przyjął, że ingerencja w sferę samodzielności majątkowej gmin – spowodowana poszerzeniem zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r. – nie była na tyle drastyczna, aby mogła uzasadniać zarzut naruszenia zasady zaufania samorządów do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Marszałek Sejmu przyznał, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości będzie rodzić skutek w postaci utraty przez samorządy wpływów z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Nie jest to jednak ingerencja idąca tak daleko, aby uzasadniała twierdzenie wnioskodawców o naruszeniu art. 165 ust. 1 Konstytucji. Przemawiać ma za tym możliwość uzyskania przez jednostki samorządu terytorialnego, których kosztem uwłaszczenie następuje, jednorazowej rekompensaty. Pozbawienie samorządów możliwości uzyskiwania przyszłych cywilnych pożytków z rzeczy stanowić ma przy tym „niejako skutek uboczny uwłaszczenia”, nieprzesądzający o niekonstytucyjności rozwiązania ustawowego.

Marszałek Sejmu wskazał na hipotetyczny charakter uszczerbku majątkowego polegającego na utracie przez jednostki samorządu terytorialnego wpływów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Uszczerbek ten mógłby bowiem się zmaterializować w pełnym zakresie dopiero wówczas, gdyby wszystkie podmioty uprawnione, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., rzeczywiście skorzystały z przysługującego im prawa do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przekształcenie przewidziane w obecnie obowiązującej ustawie nie następuje bowiem *ex lege*, ale uzależnione jest od złożenia wniosku przez dotychczasowego użytkownika wieczystego oraz od jego zdolności finansowej, pozwalającej na uiszczenie opłaty za przekształcenie.

Marszałek Sejmu podkreślił, że obalenie domniemania konstytucyjności regulacji ustawowej z powołaniem się na art. 167 Konstytucji wymaga przeprowadzenia dowodu, że spowodowany przez zakwestionowaną ustawę uszczerbek w dochodach własnych samorządu prowadzi do tak drastycznego spadku tych dochodów, że przestają one być odpowiednie do zadań przypisanych samorządom przez ustawodawcę. Marszałek Sejmu uznał, że żadnemu z trzech wnioskodawców nie udało się przeprowadzić takiego dowodu. Przedstawione zaś przez nich wyliczenia mają „charakter hipotetyczny, wybiórczy i nie uwzględniają wszystkich okoliczności, również wynikających z zaskarżonej ustawy o przekształceniu z 2005 r., mających pozytywny wpływ na poziom dochodów własnych samorządów”. Między innymi wskazał, że wnioskodawcy nie wykazali, jaką część dochodów własnych gmin stanowią obecnie opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego oraz jaka jest dynamika zmian udziału wpływów z tych opłat w dochodach własnych gmin w ostatnich latach.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 10 kwietnia 2014 r. wystąpił o uznanie, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, również wynikającą z tego artykułu, a także w zakresie, w jakim przyznaje użytkownikom wieczystym oraz ich następcom prawnym uprawnienie do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w stosunku do nieruchomości stanowiącej własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uznał również, że w części odnoszącej się do Skarbu Państwa, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, podlega umorzeniu 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.) ze względu na

niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny szeroko odwołał się do ustaleń Trybunału zawartych w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 8/98 i podzielił argumentację w wyroku tym zawartą. Uznał, że skoro w orzeczeniu tym TK dokonał negatywnej oceny ustawy o przekształceniu z 1997 r., będącej „aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu”, to na odmienną ocenę nie zasługuje zaskarżony przepis, wprowadzający niemal powszechny dostęp do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w sposób zaskakujący dla właścicieli tych nieruchomości. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można też odnaleźć wartości podlegających ochronie, które pozwalałyby usprawiedliwić rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie. Z tych też względów jest on niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał także, że ingerencja w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie została usprawiedliwiona innymi wartościami konstytucyjnymi. Przedstawił przebieg prac sejmowych, które doprowadziły w 2011 r. do zmiany ustawy o przekształceniu z 2005 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego analiza przebiegu prac legislacyjnych „nie dostarczyła żadnych argumentów przemawiających za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów”. Podkreślił, że samo uwzględnienie aspiracji użytkowników wieczystych, polegających na dążeniu do wzmocnienia tytułu prawnorzecowego do nieruchomości, nie jest wartością konstytucyjną, której urzeczywistnienie usprawiedliwiałoby naruszenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Uznał, że nawet w wypadku przekształceń dokonywanych przez osoby fizyczne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, trudno się dopatrzyć takiej wartości, ponieważ te osoby mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe (a zatem ich prawa nie podlegają ochronie na podstawie art. 75 ust. 1 Konstytucji).

5. W pismach z 25 listopada 2014 r. Trybunał zwrócił się do odpowiednich organów o przedstawienie informacji o stosowaniu kwestionowanej regulacji. W odpowiedzi z 4 grudnia 2014 r. Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa poinformował Trybunał, że Prokuratoria Generalna aktualnie nie prowadzi spraw sądowych będących konsekwencją prawną przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa w prawo własności. Z kolei Minister Infrastruktury i Rozwoju w piśmie z 9 grudnia 2014 r. przedstawił zebrane od wojewodów dane o liczbie rozpatrzonych pozytywnie spraw, wartości nieruchomości podlegających przekształceniu, przychodach Skarbu Państwa i gmin z tego tytułu oraz zaprezentował dane liczbowe z uwzględnieniem podmiotów, na rzecz których dokonano przekształcenia (osób fizycznych, prawnych i oddzielnie spółdzielni mieszkaniowych).

II

Na rozprawie 10 marca 2015 r., pełnomocnicy wnioskodawców powtórzyli zarzuty sformułowane we wnioskach i przedstawili występujące w praktyce przykłady zastosowania kwestionowanego przepisu, w sposób szczególnie świadczące o naruszeniu praw gmin. Uczestnicy postępowania odpowiadali na pytania członków składu orzekającego, a w końcowych wystąpieniach podtrzymali swe pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ewolucja prawa użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym.

1.1. Geneza prawa użytkowania wieczystego i ewolucja przepisów dotyczących tej instytucji została przedstawiona szeroko w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87. W tym miejscu należy więc wskazać pokrótce jedynie na te cechy tego prawa, które mają istotne znaczenie dla argumentacji prawnej w rozpoznawanej sprawie.

Użytkowanie wieczyste wprowadzono 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. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Nie ulega wątpliwości, że prawo to zostało wykreowane w okresie obowiązywania zasady jednolitego, niepodzielnego funduszu własności państwowej (art. 128 k.c.) i było pomyślane jako pewnego rodzaju surogat własności nieruchomości. W okresie gdy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, stanowiło jedyną formę prawną, która pozwalała na realizację inwestycji budowlanych, podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Instytucję tę wprowadzono przede wszystkim z myślą o udostępnianiu gruntów państwowych, położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla) na cele budownictwa mieszkaniowego – spółdzielczego i indywidualnego (por. S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania*, „Państwo i Prawo” nr 8-9/1962, s. 313; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 87 i nast.). Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których użytkowanie wieczyste mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne, spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego oraz osoby prawne określone w przepisach szczególnych. Cechą charakterystyczną omawiane prawo w jego pierwotnym kształcie legislacyjnym był mieszany, administracyjno-cywilistyczny, sposób ustanawiania prawa, a ponadto – możliwość rozwiązania stosunku prawnego mocą decyzji administracyjnej w sytuacji, gdy uprawniony nie wykonywał postanowień umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Uprawnienia użytkownika wieczystego zawsze były bardzo szerokie, określone w art. 233 k.c. za pomocą klauzuli ogólnej uprawniającej „do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób”; prawo to było zbywalne i dziedziczne. Różnica w zestawieniu z określeniem treści prawa własności (art. 140 k.c.) polegała na wskazaniu, że uprawnienia użytkownika są ograniczone nie tylko ustawami i zasadami współżycia społecznego, ale ponadto – postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Natomiast, w odróżnieniu od własności, użytkowanie – choć nazywane wieczystym – było zawsze prawem czasowym.

1.2. Użytkowanie wieczyste, w okresie już ponad 50-letniego funkcjonowania w systemie prawa polskiego, przeszło głęboką ewolucję, częściowo będącą wynikiem zmian ustrojowych, częściowo – pośrednio z nimi związanych – zmian przepisów regulujących to prawo. Zasadnicze zmiany ustrojowe, które miały wpływ na pozycję użytkowania wieczystego wśród praw rzeczowych, to – po pierwsze – zniesienie zasady jednolitego funduszu własności państwowej (ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 3, poz. 11) oraz – po drugie – przywrócenie samorządu terytorialnego (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.; obecnie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z

2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) i komunalizacja mienia państwowego, tj. wyposażenie gmin w majątek stanowiący dotąd niepodzielną własność państwa (ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.; dalej: ustawa komunalizacyjna). Nowy kształt legislacyjny użytkowanie wieczyste uzyskało na skutek nowelizacji regulujących je przepisów kodeksu cywilnego, ale przede wszystkim w efekcie zasadniczych zmian w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.), które dokonały się mocą ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, ze zm.). Data wejścia w życie tej nowelizacji, tj. 5 grudnia 1990 r., wyznacza istotną granicę statusu prawnego i zasad gospodarowania nieruchomościami należącymi do tzw. zasobu publicznego. Nowe zasady zostały utrwalone i pogłębione w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

1.3. W wyniku dokonanych zmian użytkowanie wieczyste przestało pełnić rolę surogatu prawa własności, gdyż nieruchomości – należące już nie tylko do Państwa, ale i do jednostek samorządu terytorialnego – mogą być obecnie przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, w szczególności mogą być nabywane na własność przez osoby fizyczne i prawne, a także inne jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną. „Uwolnienie” własności publicznej spowodowało, że to do podmiotu zainteresowanego korzystaniem z nieruchomości należącej do zasobu publicznego należy wybór formy prawnej, w jakiej będzie to czynić. Zasadnicza zmiana na poziomie unormowania prawa użytkowania wieczystego dotyczy sposobu jego ustanawiania. Ustawodawca odstąpił od trybu administracyjnego na rzecz poddania go regulacjom cywilnoprawnym; stosunek użytkowania wieczystego powstaje na mocy umowy zawieranej w formie aktu notarialnego, przy czym kontrahentem publicznego właściciela nieruchomości co do zasady jest osoba, która wygrała przetarg ogłoszony wcześniej przez odpowiedni organ (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.). Zniesiono także administracyjny tryb rozwiązywania stosunku prawnego; nawet rażące naruszenie warunków umowy nie upoważnia publicznego właściciela do jego jednostronnego zakończenia, a jedynie uprawnia do wystąpienia z odpowiednim żądaniem do sądu. Zasadniczo został rozszerzony krąg podmiotów, na rzecz których może być ustanowione użytkowanie wieczyste, co wiąże się z odejściem ustawodawcy od celowego charakteru prawa służącego dotąd budownictwu mieszkaniowemu (zob. szerzej Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 105). W chwili obecnej przepisy kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują w zasadzie ograniczeń, jeśli chodzi o cele, którym może służyć to prawo. Bez zmian pozostaje natomiast określony w art. 233 k.c. bardzo szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego, który – w granicach określonych ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz postanowieniami umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste – może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, a także może swym prawem rozporządzać. Staje się on również właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie. Użytkowanie wieczyste, także bez zmian, jest prawem terminowym, ustanawianym na 40 do 99 lat, z możliwością przedłużenia, chyba że przeciwko przedłużeniu przemawia ważny interes społeczny w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. Nabywając użytkowanie wieczyste, użytkownik płaci część ceny nieruchomości (od 15% do 25%), zaś przez cały czas trwania użytkowania uiszcza opłatę roczną na zasadach przewidzianych w art. 71-81 u.g.n.

1.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że wraz ze zmianą systemu gospodarczego użytkowanie wieczyste dostosowane zostało do wymogów gospodarki rynkowej. Począwszy od 1990 r. prawo to, będące prawem rzeczowym usytuowanym między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, może być ustanawiane na zasadach rynkowych na rzecz osób fizycznych lub prawnych na gruntach należących do Skarbu Państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

2. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i jego ocena przez Trybunał Konstytucyjny.

2.1. W chwili obecnej ustawodawca przewiduje dwie metody przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pierwszą z nich można określić jako metodę umowną, gdyż o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności decydują strony tego stosunku prawnego. Jest oczywiste, że zawarcie stosownej, przewidzianej w art. 32 u.g.n., umowy, zależy od woli obu podmiotów. Druga droga ma charakter administracyjnoprawny i polega na tym, że ustawodawca przyznaje użytkownikowi wieczystemu prawo żądania przekształcenia przysługującego mu prawa w prawo własności. Przekształcenie następuje na podstawie decyzji administracyjnej, przy czym – w razie złożenia wniosku przez osobę uprawnioną – właściwy organ jest zobowiązany do jej wydania.

2.2. Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na drodze administracyjnoprawnej pojawiła 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. Ustawa przyznawała prawo do uwłaszczenia wszystkim osobom fizycznym, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r. (lub przed tą datą zawarły umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego) i złożyły odpowiedni wniosek do 31 grudnia 2000 r. Określała też niezwykle korzystne dla użytkowników wieczystych warunki przekształcenia, zwłaszcza w zakresie wnoszonej przez nich opłaty za przekształcenie. Ponadto przewidywała sytuacje, w których przekształcenie takie następowało nieodpłatnie. W wyroku o sygn. K 8/98 zaskarżone przepisy tej ustawy zostały uznane za niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.3. Kolejnym aktem prawnym, którego celem było uregulowanie problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności 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.). Ustawa ta obowiązywała od 24 października 2001 r. do 12 października 2005 r., a więc częściowo równolegle z wyżej opisaną ustawą o przekształceniu z 1997 r. W swoim pierwotnym brzmieniu przyznawała ona osobom fizycznym będącym 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach państwa polskiego, wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340, ze zm.), które były zabudowane na cele mieszkaniowe lub stanowiące nieruchomości rolne, roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości. Zakres podmiotowy tej ustawy został w szerokim zakresie zmieniony ustawą z dnia 11 kwietnia

2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm.; dalej: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), zgodnie z którą roszczenie o nabycie prawa własności przyznano wszystkim użytkownikom wieczystym nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, niezależnie od miejsca ich położenia.

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

2.4. Kolejnym aktem przewidującym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była obecnie obowiązująca ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa 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, w art. 1, umożliwiała dokonanie przekształcenia osobom fizycznym, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych (w odniesieniu do tych ostatnich przekształcenie było wyłączone, w razie przeznaczenia ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne).

Ponadto o przekształcenie mogły wnosić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego, nawet jeżeli udział w użytkowaniu wieczystym nabyły po 13 października 2005 r., oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

Ustawa prawo takie przyznawała również osobom fizycznym i prawnym będącym następcami prawnymi tych podmiotów.

2.5. Krąg pomiotów mogących żądać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności został następnie rozszerzony 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; dalej: ustawa o zmianie z 2007 r.). Na jej podstawie do art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dodano ustęp 1a, zgodnie z którym przekształcenia mogły żądać osoby fizyczne, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed 5 grudnia 1990 r.,

- na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret). Tym podmiotom uprawnienie przysługiwało niezależnie od przeznaczenia nieruchomości oraz nawet wówczas, gdy prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po 13 października 2005 r.

Z żądaniem przekształcenia można było wystąpić do 31 grudnia 2012 r. Prawo użytkowania wieczystego przekształcało się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja o przekształceniu stała się ostateczna. Opłata z tytułu przekształcenia była

ustalana na podstawie wartości nieruchomości, wycenianej przez rzeczoznawcę, z tym że – po wejściu w życie ustawy o zmianie z 2007 r.) – ustawodawca wprowadził obligatoryjne bonifikaty.

Art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w zakresie, w jakim wskazywał, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji o przekształceniu, został uznany za niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w wyroku Trybunału z 26 stycznia 2010 r. (sygn. K 9/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 4). Trybunał odroczył jednocześnie utratę mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

2.6. Odpowiedzią ustawodawcy na zakwestionowanie przez Trybunał przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r., przewidujących obligatoryjne udzielanie bonifikat, było uchwalenie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa nowelizująca z 2011 r.). Ustawodawca nie ograniczył się jednak w jej treści jedynie do zmian zasad udzielania bonifikaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ale jednocześnie zmienił zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy przekształcenia, rozszerzając istotnie krąg uprawnionych. Zakres ten wynika obecnie wprost z art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., czyli z przepisu zakwestionowanego we wnioskach będących przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

3. Zakres zaskarżenia, wzorce kontroli konstytucyjnej i jej zakres.

3.1. Trybunał przyjął, że wnioski jednostek samorządu terytorialnego w rozpatrywanej sprawie, choć w *petitem* jako przedmiot kontroli wskazują art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w całości (bez ograniczeń), w rzeczywistości mają charakter zakresowy. Sformułowanie uzasadnienia wniosków, w którym nacisk kładzie się na skutki wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., dowodzi, że wnioskodawcy nie kwestionują przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własność w ogólności, lecz rozszerzenie przez ustawodawcę ustawą nowelizującą z 2011 r. zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o przekształceniu z 2005 r., a także zniesienie terminu końcowego, do którego przekształcenie takie było możliwe. Podważają oni zwłaszcza konstytucyjność rozszerzenia katalogu podmiotów mogących wnosić o przekształcenie i objęcie nim wszystkich osób prawnych. Wnioski złożone do Trybunału nie dotyczą więc zaskarżonego przepisu w jego poprzednim brzmieniu, tj. w zakresie sprzed nowelizacji z 2011 r.

Wnioskodawcy kwestionują aktualnie obowiązujący przepis ustawy o przekształceniu z 2005 r. w takim tylko zakresie, o jaki możliwość przekształcenia została poszerzona mocą ustawy nowelizującej z 2011 r. Przedmiotu kontroli konstytucyjnej nie stanowi ustawa nowelizująca, lecz ustawa znówelizowana, choć celem wniosków jest niewątpliwie przywrócenie zakresu przekształcenia obowiązującego przed nowelizacją. Taki zakres wniosków został potwierdzony w czasie rozprawy.

Oznacza to w konsekwencji, że Trybunał nie orzekł o konstytucyjności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., gdyż nie może oceniać norm, które nie były przedmiotem żadnego z wniosków. Ze względu na zawarty we wnioskach zakres zaskarżenia Trybunał nie badał również konstytucyjności art. 1 ust. 1a, 2 i 4 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Podsumowując, Trybunał poddał zakwestionowany przepis kontroli w zakresie, w jakim dotyczy osób fizycznych i prawnych, które przed dniem wejścia w życie ustawy

nowelizującej z 2011 r. nie miały uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i które z tym właśnie dniem je nabyły.. Oceniając konstytucyjność rozszerzenia zakresu uwłaszczeń, Trybunał wziął pod uwagę zniesienie terminu końcowego, który w pierwotnym brzmieniu ustawy ograniczał możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

3.2. Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność zaskarżonej regulacji z wynikającymi z art. 2 Konstytucji: zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej wnioskodawcy dopatrywali się w różnicowaniu w sposób nieuzasadniony sytuacji użytkowników wieczystych (wniosek Rady Miasta Poznania, s. 23) oraz w kreowaniu przez państwo „nieusprawiedliwionych niepopartych obiektywnymi kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wniosek Rady Gminy Ustronie Morskie, s. 7), co następuje kosztem realizacji interesu publicznego. Wnioskodawcy akcentowali jednak przede wszystkim naruszenie wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, to jest własności i innych praw majątkowych (por. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24). Własność komunalna stanowi realną gwarancję ich podmiotowości prawnej. Uprawnienia właścicielskie, w ramach których gmina podejmuje sama decyzje i czerpie korzyści z posiadanego majątku, są gwarancją samodzielności oraz decydują o „realności systemu samorządowego w państwie” (wyrok o sygn. K 8/98). Podzielić należy jednak także pogląd, że własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Zgodnie z kolejnym wzorcem kontroli, tj. art. 167 ust. 1 Konstytucji: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. W ust. 2 tego artykułu wskazuje się, że: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Przepis ten, statuując zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wzmacnia ochronę podmiotowości przyznanej im w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Istota samodzielności finansowej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych. Oznacza też pozostawienie takim jednostkom – w ramach ustawowo określonych ograniczeń – swobody kształtowania takich wydatków. Realizacja opisywanej wyżej zasady wymaga stworzenia odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych (por. wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12). Art. 167 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Potwierdza też zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (por. wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39).

3.3. Zakwestionowany art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. dotyczy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, których właścicielami są zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa. Inicjatywa kontroli konstytucyjnej tych przepisów pochodzi natomiast od jednostek samorządu terytorialnego, których legitymacja w postępowaniu przed TK jest ograniczona przez art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji stanowiący, że mogą one wystąpić z wnioskiem „w sprawach objętych ich zakresem działania”. W związku z tym powstała zasadnicza wątpliwość, czy kontrola konstytucyjności prowadzona na ich wniosek może objąć zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczy mienia państwowego.

Dążąc do wyjaśnienia tej wątpliwości, Trybunał stwierdził, że art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako odnoszące się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego, w sposób oczywisty są wzorcami nieadekwatnymi do kontroli zakwestionowanych przepisów w zakresie, w jakim dotyczą one nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Gdy zaś chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli, Trybunał w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 8/98, rozwinięty następnie w wyroku o sygn. K 9/08, że postępowanie zainicjowane przez podmioty o legitymacji szczególnej – jakimi są jednostki samorządu terytorialnego – ma charakter kontroli abstrakcyjnej i zmierza do ochrony interesu publicznego, a nie tylko interesu konkretnego wnioskodawcy lub interesu komunalnego w ogólności. Przenosząc ten pogląd na stan faktyczny niniejszej sprawy, należy uznać, że sformułowane przez wnioskodawców zarzuty sprzeczności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji dotyczą zarówno przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego, jak i tych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa. Dodatkowym argumentem, zdecydowanie przemawiającym za objęciem kontrolą konstytucyjną wszystkich wypadków przekształcenia, w oderwaniu od podmiotu będącego publicznym właścicielem nieruchomości, jest konieczność zachowania równego standardu w odniesieniu do wszystkich uprawnionych. Gdyby Trybunał ograniczył stwierdzenie niekonstytucyjności do użytkowników wieczystych nieruchomości gminnych, pozostawiając w mocy uwłaszczenie użytkowników wieczystych nieruchomości państwowych, doprowadziłby do wtórnej niekonstytucyjności, wyrażającej się w odmiennym traktowaniu podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Z punktu widzenia treści kontrolowanego przepisu ustawy o przekształceniu z 2005 r., cechą prawnie relewantną wyróżniającą grupę podmiotów, której przyznano możliwość uwłaszczenia jest posiadanie – w określonym dniu (13 października 2005 r.) – statusu użytkownika wieczystego. Kwestia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest prawnie irrelewantna; uwłaszczenie dokonuje się na identycznych zasadach w odniesieniu do nieruchomości samorządowych i państwowych. W tej sytuacji stwierdzenie niekonstytucyjności w odniesieniu do części użytkowników wieczystych oznaczałoby nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej.

4. Rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych.

4.1. Jak wskazano wyżej, w rozpatrywanej sprawie przedmiotem krytyki jest zarzucane przez wnioskodawców rozszerzenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Aby ocenić konstytucyjność

kwestionowanego przepisu trzeba było przede wszystkim zidentyfikować zakres owego rozszerzenia, a zatem porównać zbiór podmiotów objętych wcześniejszymi ustawami (mniejszy okrąg) ze zbiorem uprawnionych po wejściu w życie nowelizacji z 2011 r. (większy okrąg). Kontrola dokonywana w rozpatrywanej sprawie dotyczyła wyłącznie podmiotów, które nie należąc do pierwszego zbioru, znalazły się jednak w drugim (pierścien między dwoma okręgami).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2011 r., osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu z 2005 r.

Z punktu widzenia własności podmiotów publicznych niewątpliwie największe znaczenie ma rozszerzenie podmiotowe, które nawet Marszałek Sejmu, wnioskujący o uznanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu, określił jako „radikalne”. W istocie obejmuje ono:

- osoby fizyczne inne niż te, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę i nieruchomości rolnych,
- ogół osób prawnych, oprócz spółdzielni mieszkaniowych oraz osób prawnych, które 13 października 2005 r. były właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego,
- osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy nowelizującej z 2011 r. Sytuacja podmiotów wskazanych w art. 1 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. stanowi pochodną uprawnień nabytych na podstawie art. 1 ust. 1 i dlatego nie wymaga odrębnej oceny konstytucyjnej.

W ocenie Trybunału, radykalizm zmiany, która dokonała się mocą kontrolowanego przepisu ustawy nowelizującej z 2011 r., polega przede wszystkim na objęciu uwłaszczeniem wszystkich osób prawnych, podczas gdy do tej pory – co do zasady – uprawnionymi były spółdzielnie mieszkaniowe. Ponadto istotnie rozszerzono krąg osób fizycznych, które mogą skorzystać z przekształcenia. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., uprawnienie do przekształcenia przysługiwało osobom fizycznym, wskazanym przez ustawodawcę według dających się zidentyfikować, obiektywnych kryteriów. Po nowelizacji uprawnienie obejmuje wszystkie osoby fizyczne, niezależnie od sposobu nabycia prawa użytkowania wieczystego i korzystania z tego prawa.

Rozszerzenie przedmiotowe polega na tym, że ustawodawca całkowicie oderwał uwłaszczenie od celu, na jaki przeznaczona jest nieruchomość. Uwłaszczenie obejmuje zatem wszystkie nieruchomości (niezależnie od ich przeznaczenia) i ogół podmiotów prawnych (osoby fizyczne i osoby prawne), pod warunkiem przysługiwania im (ich poprzednikom prawnym) użytkowania wieczystego 13 października 2005 r. Rozszerzenie czasowe uwłaszczenia nie dotyczy daty powstania stosunku prawnego, polega natomiast na zniesieniu daty końcowej, do której podmioty uprawnione mogą zgłaszać swe żądanie. Według art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu, datą tą był 31 grudnia 2012 r. Ponieważ ustawa nowelizująca z 2011 r. przepis ten usunęła, obecnie nie ma terminu ograniczającego zgłaszanie żądań.

4.2. Wyżej dokonane ustalenia prowadzą do wniosku, że według znowelizowanej treści art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. uwłaszczenie ma charakter powszechny, a jedynym warunkiem decydującym o powstaniu uprawnienia jest przysługiwanie danemu podmiotowi prawa użytkowania wieczystego we wskazanym dniu. Uzasadniona jest teza, że po nowelizacji każdy, kto był użytkownikiem wieczystym 13 października 2005 r., może żądać przekształcenia swego prawa we własność.

Powyższą tezę należy skonfrontować z uwagami historycznymi dotyczącymi użytkowania wieczystego, w szczególności ze spostrzeżeniem, że do 1990 r. było ono jedyną dostępną formą władania gruntem państwowym i jako ściśle związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych dotyczyło wąskiego kręgu podmiotów (por. pkt 1.1, 1.2 uzasadnienia). Konfrontacja ta ujawnia zasadniczą różnicę ocenianego w niniejszej sprawie uwłaszczenia w zestawieniu z wcześniejszymi ustawami pozwalającymi na żądanie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Różnica polega na tym, że o ile wcześniejsze ustawy co do zasady dotyczyły (a w każdym razie – mogły dotyczyć) tych użytkowników wieczystych, dla których użytkowanie wieczyste było jedyną dostępną formą władania nieruchomością, gdyż nie mogli nabyć własności nieruchomości państwowej, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. z założenia objęła te podmioty (wszystkie osoby prawne) i te nieruchomości (przeznaczone na cele inne niż mieszkaniowe), co do których oddanie w użytkowanie wieczyste na pewno nastąpiło po zmianach systemowych w zakresie własności nieruchomości należących do publicznych właścicieli, dokonanych na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Przed tymi zmianami osoby prawne – poza spółdzielniami mieszkaniowymi – w ogóle nie mogły bowiem być podmiotami użytkowania wieczystego, a osoby fizyczne mogły uzyskiwać to prawo tylko na cele mieszkaniowe. W ocenie Trybunału, z tego spostrzeżenia płyną jednoznaczne wnioski charakteryzujące grupę podmiotów uwłaszczonych mocą nowelizacji.

Po pierwsze, jej beneficjentami są wyłącznie podmioty (osoby fizyczne i prawne), które – działając w okresie, gdy możliwe już było nabywanie własności nieruchomości należących do zasobu publicznego – wybrały użytkowanie wieczyste jako odpowiadającą im formę władania nieruchomością, a wybór ten znalazł odzwierciedlenie w cywilnoprawnej umowie, określającej warunki korzystania z nieruchomości. Trybunał podkreśla, że wszystkie osoby fizyczne i te osoby prawne (spółdzielnie mieszkaniowe), dla których użytkowanie wieczyste powstało przed „uwolnieniem” obrotu nieruchomościami, możliwość przekształcenia tego prawa we własność uzyskały na podstawie wcześniejszych ustaw.

Po drugie, zasadniczym skutkiem kwestionowanego rozszerzenia kręgu uprawnionych jest przyznanie prawa własności osobom fizycznym i prawnym, które – jako użytkownicy wieczystości – wykorzystują nieruchomości w celu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też – jak to określali w czasie rozprawy wnioskodawcy – na cele komercyjne.

Zdaniem Trybunału, dokonana charakterystyka grupy beneficjentów ustawy nowelizującej z 2011 r. ma zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjnej kwestionowanych przepisów.

5. Naruszenie art. 165 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Kontrolę konstytucyjną Trybunał rozpoczął od oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na stabilne stanowisko Trybunału, który w wyrokach dotyczących administracyjnego trybu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności konsekwentnie uznawał, że tryb ten narusza konstytucyjnie chronioną samodzielność gmin i przysługujące

im prawo własności, nie jest konieczne ponowne, gruntowne analizowanie zasadności podstawowego zarzutu sformułowanego we wnioskach, tj. naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji. Trybunał przypomina tylko najważniejsze, z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, wcześniejsze ustalenia.

W wyroku pełnego składu TK z 12 kwietnia 2000 r., o sygn. K 8/98, Trybunał szeroko odniósł się zarówno do charakteru prawnego użytkowania wieczystego, jak i warunków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kontekście art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W toku kontroli przepisów ustawy o przekształceniu z 1997 r., Trybunał uznał za uzasadnione zarzuty co do niekonstytucyjności samego mechanizmu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Jednakże względ na pewność prawa i ochronę osób, które – przed zapadnięciem wyroku – nabyły już prawo własności, nie pozwalał na stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy. W konsekwencji, Trybunał, nie wzruszając tytułów własności, zakwestionował przepisy dotyczące odpłatności za przekształcenie. Odnosząc się do art. 165 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli, Trybunał zwrócił uwagę na szczególną rolę, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego: z jednej strony decyduje ono o realności systemu samorządowego, z drugiej zaś – umożliwia wykonywanie zadań ciążących z mocy ustawy na gminie. Podkreślił znaczenie nieruchomości jako tej części mienia komunalnego, z której dochody przeznaczone są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Trybunał uznał, że ustawa o przekształceniu z 1997 r. naruszyła konstytucyjną gwarancję mienia komunalnego. Przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu, wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela, oraz nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem”.

W wyroku z 26 stycznia 2010 r. o sygn. K 9/08, badając konstytucyjność przepisów ustawy o przekształceniu z 2005 r. wprowadzających obligatoryjne bonifikaty w opłatach za przekształcenie, Trybunał podkreślił, że mechanizm ustawowy prowadzący do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności, przysługującą jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie przepisów Konstytucji. Oceniał tę ingerencję jako rażącą, gdyż polega na zobowiązaniu 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.

5.2. Nawiązując do wcześniejszych orzeczeń, Trybunał przypominał, że gminy nabyły własność nieruchomości 27 maja 1990 r. na podstawie ustawy komunalizacyjnej i od niemal ćwierćwiecza gospodarują tym zasobem za pomocą instrumentów prywatnoprawnych, regulowanych zasadniczo w kodeksie cywilnym (także w ustawie o księgach wieczystych i hipotece, ustawie o własności lokali), choć sposób podejmowania przez gminę decyzji co do formy prawnej udostępnienia nieruchomości i tryb wyboru kontrahenta gminy podlegają szczególnym unormowaniom zawartym w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Bez wchodzenia w szczegóły tych regulacji, trzeba podkreślić, że rozporządzanie nieruchomościami należącymi do zasobu komunalnego poddane jest kontroli organu stanowiącego gminy (por. art. 18 ustawy o samorządzie gminnym), a podstawową metodą wyboru kontrahenta jest przetarg (por. art. 27 i art. 28 u.g.n.).

Wśród nieruchomości nabytych przez gminy w 1990 r. w wyniku komunalizacji znalazły się też nieruchomości oddane wcześniej w użytkowanie wieczyste. W takiej sytuacji gmina, jako następcą prawny właściciela, którym był Skarb Państwa, stała się stroną istniejącego już stosunku prawnego. Ze względu na przedmiot rozpatrywanego

wniosku, którym jest rozszerzenie uwłaszczenia na podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste po 1990 r., należy jednak szczególnie podkreślić, że gminy – same będąc już właścicielami nieruchomości – ustanawiają użytkowanie wieczyste na rzecz innych podmiotów. Od początku swego istnienia dysponują bowiem pełną paletą stosunków prawnych, w ramach których mogą zbywać nieruchomości i udostępniać je do korzystania osobom fizycznym i prawnym. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości obejmuje zarówno rozporządzenia, jak i umowy zobowiązaniowe: począwszy od przeniesienia prawa własności (sprzedaż, zamiana, wyjątkowo darowizna), przez ustanowienie użytkowania i służebności, po oddanie nieruchomości w najem i dzierżawę. Wśród instrumentów prawnych, którymi dysponują gminy, jest także użytkowanie wieczyste. Trybunał zakłada, że gminy dobierają środki prawne odpowiednio do sytuacji faktycznej i prawnej danej nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie, a także plany zagospodarowania przestrzennego i przewidywane inwestycje. Gminy, jako podmioty prawa własności gwarantowanego przez art. 165 ust. 1 Konstytucji, mogą oczekiwać, że wybrana przez nie forma prawna władania konkretną nieruchomością, ustalona w umowie cywilnoprawnej z kontrahentem, zostanie uszanowana. Tymczasem, mocą kwestionowanego przepisu, ustawodawca kolejny raz ingeruje w umowne stosunki prawne, przyznając kontrahentom gmin uprawnienie do jednostronnego decydowania o utracie własności przez samorządowego właściciela.

5.3. W ocenie Trybunału, poza przedstawionymi wyżej, powtórzonymi w ślad za wcześniejszymi orzeczeniami, argumentami natury ogólnej za trafnością zarzutów wnioskodawców, w rozpatrywanej sprawie można wskazać kilka innych cech uwłaszczenia przewidzianego w kwestionowanym przepisie, cech zwiększających jego dolegliwość dla publicznych właścicieli. Trybunał zwrócił uwagę, że uwłaszczenie to:

- jest oderwane od czasu, który pozostał do końca użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli okres ten jest krótki, a po jego upływie nieruchomość miała być wykorzystana na cel publiczny,
- jest niezależne od przeznaczenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste,
- jest nieograniczone terminem, co stwarza dla gmin stan niepewności nieograniczony w czasie, tzn. nawet za 15 lat mogą się jeszcze zgłosić użytkownicy wieczystości żądający przeniesienia własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przed wieloma laty.
- jest niezależne od sposobu wykonywania użytkowania wieczystego, tzn. własność musi być przeniesiona, nawet jeśli konkretny użytkownik nie wykonywał obowiązków umownych (w szczególności nie realizował celu, na który ustanowiono prawo), co dawało właścicielowi możliwość rozwiązania stosunku prawnego na drodze sądowej (art. 240 k.c.). W konsekwencji gmina musi wydać decyzję o przekształceniu nawet wówczas, gdy wszczęte zostało postępowanie o rozwiązanie użytkowania wieczystego albo gdy zbliża się do końca okres, na jaki prawo to zostało ustanowione i istnieje ważny interes społeczny – w rozumieniu art. 236 § 2 k.c. – do jego nieprzedłużenia. Taki kierunek wykładni dominuje w orzecznictwie, które przyjmuje, że obowiązek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości istnieje nawet w sytuacji, gdy przed sądem powszechnym zawisła sprawa o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1915/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query).

5.4. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że dokonane mocą przepisów ustawy

nowelizującej z 2011 r. rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza samodzielność prawną gmin, w szczególności konstytucyjnie zagwarantowaną im pozycję właściciela nieruchomości. Rozwiązanie przyznające znacznie rozszerzonemu kręgowi podmiotów możliwość przekształcenia rażąco narusza interesy gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. W wypadkach objętych nowelizacją następuje ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Ustawodawca narzucił gminom, z pominięciem ich woli, rozporządzenie nieruchomościami stanowiącymi ich własność. Taka praktyka ustawodawcy, co podkreślili wnioskodawcy na rozprawie, pociąga za sobą efekt mrozący: gminy rezygnują z oddawania nieruchomości w użytkowania wieczyste, gdyż obawiają się utraty własności nieruchomości na skutek kolejnych aktów legislacyjnych.

Sięgając do argumentów powołanych w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7), Trybunał podkreślił dodatkowo, że kontrolowany przepis w pewnym sensie zadziałał z mocą wsteczną, gdyż zniweczył przewidywane przez publicznych właścicieli nieruchomości konsekwencje prawne, jakie – zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili zawierania umów o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – mogły wywołać ich działania. Tym samym ograniczona została możliwość racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym. Znając plany ustawodawcy co do radykalnej zmiany zasad przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, podmioty te zapewne w inny sposób dążyłyby do osiągnięcia celu gospodarczego, który miał być realizowany na danej nieruchomości (np. ustanawiałyby na nich jedynie prawa obligacyjne).

Powyższe argumenty zadecydowały o stwierdzeniu, że kwestionowany przepis, rozszerzając wcześniej określony w ustawie zakres uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

6. Kwestia naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Z tytułu oddania przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w użytkowanie wieczyste przysługuje jej – jako właścicielowi – opłata roczna, która jest pożytkiem cywilnym z prawa własności nieruchomości, a zarazem stanowi dochód własny danej jednostki. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności powoduje wprowadzić wpłynięcie do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jednorazowej opłaty za przekształcenie, ale jednocześnie powoduje utratę przez nią pożytków cywilnych, które mogłaby uzyskiwać z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Wnioskodawcy, w skierowanych do Trybunału pismach uzupełniających, przedstawili wyliczenia mające wskazywać na obniżenie ich dochodów, będące skutkiem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Skutek ten potwierdza pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 9 grudnia 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może wiązać się ze zmniejszeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wobec stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał za zbędne badanie, czy jednocześnie przepis ten uszczupla dochody gmin w stopniu uzasadniającym stwierdzenie naruszenia ich konstytucyjnie chronionej samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji). W tym zakresie postępowanie zostało umorzone.

7. Naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2

Konstytucji).

Przechodząc do analizy zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji, należało przypomnieć, że wnioskodawcy akcentowali przede wszystkim naruszenie zasady zaufania gmin do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału zarzut ten jest w pełni uzasadniony. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest uznawana za wiążącą również w stosunkach między jednostkami samorządu terytorialnego a państwem (zob. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182 oraz 29 października 2010 r., sygn. P 34/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84). Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby podmioty mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażają się na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że ich działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Ustawodawca nie powinien podważać ufności w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69). Najwięcej miejsca relacji ustawodawca – jednostki samorządu terytorialnego poświęcono w wyroku Trybunału o sygn. K 14/11, w którym wskazano, że zasada zaufania społeczności lokalnej jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa, analogicznie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w ogólności, opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości treści obowiązującego tekstu prawnego oraz przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą wywołać.

W ocenie Trybunału, decyzja ustawodawcy wyrażona w ustawie nowelizującej z 2011 r., która – w sposób zaskakujący dla gmin – spowodowała radykalne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mogłaby służyć za modelowy przykład naruszenia zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa.

8. Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

8.1. Szerszego uzasadnienia wymaga teza, zgodnie z którą radykalne rozszerzenie zakresu uwłaszczenia oznacza naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. We wnioskach jednostek samorządu terytorialnego, skupionych na ochronie własnych interesów, zarzut ten nie został wsparty zbyt mocnymi argumentami. Wnioskodawcy akcentowali jednak, że kwestionowany przepis kreuje niczym nieuzasadniony przywilej wybranej grupy użytkowników wieczystych, którzy uzyskują nieuzasadnioną korzyść majątkową. W toku rozprawy, za pomocą konkretnych przykładów z praktyki, ilustrowali mechanizm powstawania tej korzyści i jej rozmiary. Konsekwencją tego jest – z jednej strony – wyróżnienie tej grupy z ogółu użytkowników wieczystych, z drugiej zaś – uszczuplenie majątku publicznego, który z założenia służyć ma zaspokajaniu potrzeb wspólnoty. W ten sposób ujęte zarzuty stanowiły punkt wyjścia weryfikacji, czy doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Przede wszystkim Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia użytkownika wieczystego przekształcenie przysługującego mu prawa do nieruchomości we własność stanowi korzyść majątkową, gdyż oznacza uzyskanie najpełniejszego i nieograniczonego żadnym terminem prawa do nieruchomości. Uzyskanie prawa własności w sensie

prawnym stanowi niewątpliwie przysporzenie (korzyść), niezależnie od kosztu przekształcenia prawa. Korzyść ta występowałaby nawet wówczas, gdyby użytkownik wieczysty miał zapłacić w zamian za przekształcenie cenę rynkową nieruchomości. Trybunał stwierdził jednak, że w ustawie z 2005 r. przewidziano odpłatność daleką od ceny rynkowej nieruchomości (pomniejszoną o kwoty wpłacone w ramach pierwszej opłaty i opłat rocznych), na co zwracają uwagę wnioskodawcy i co wynika jasno z danych przedstawionych w piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Zainteresowani przekształceniem prawa uiszczają opłatę wynoszącą – średnio – równowartość od 12 do 14 opłat rocznych z tytułu korzystania z nieruchomości, bez uwzględnienia wzrostu opłaty rocznej (por. wyliczenia przedstawione przez Radę Miasta Szczecin, s. 19-20 wniosku). *De lege lata* podmioty te nie tylko mogą starać się o bonifikaty w zakresie wysokości opłaty za przekształcenie (art. 4 ust. 7, 9 i 10 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), lecz ponadto mogą skutecznie wnosić o rozłożenie opłaty za przekształcenie na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat (art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r.), co stawia je w niezwykle korzystnej z ekonomicznego punktu widzenia sytuacji. Choć obecnie gwarancją rynkowych zasad przekształcenia są art. 67 ust. 1 i art. 69 u.g.n. przewidujące, że cena wykupu powinna być ustalona w wysokości nie niższej niż wartość rynkowa nieruchomości określona przez rzeczoznawcę i pomniejszona o wartość użytkowania wieczystego, jest to jednak wartość niższa od ceny, za którą dany podmiot nabyłby własność nieruchomości, gdyż obniżana jest o wartość prawa użytkowania wieczystego, z którego korzystał dany podmiot na przestrzeni lat (por. pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 9 grudnia 2014 r.).

Uprzywilejowanie podmiotów, które uzyskały możliwość przekształcenia na podstawie kwestionowanego przepisu idzie tak daleko, że – w wypadku gdy uprawnionym jest przedsiębiorca – powstaje pytanie o zgodność regulacji z obowiązującym w prawie europejskim zakazem udzielania pomocy publicznej (art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.). Wprawdzie w art. 5a ustawy o przekształceniu z 2005 r. ustawodawca nakazuje jej stosowanie z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, jednak sposób zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nieruchomości był – na wniosek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (pismo z 23 kwietnia 2013 r.) – badany przez Komisję Europejską. Komisja, oceniając poddane procedurze notyfikacji przepisy u.g.n., po pierwsze – uznała, że przepisy odnoszące się do ustalania opłaty za nabycie prawa własności przez użytkownika wieczystego powinny uwzględniać zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom i – po drugie – z punktu widzenia tychże zasad sformułowała trzy zastrzeżenia dotyczące notyfikowanej regulacji prawnej. Wszystkie trzy dotyczyły mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie, która – w ocenie Komisji – ma charakter preferencyjny i nie spełnia wymogów „testu prywatnego inwestora” (pismo z 28 października 2013 r. COMP.H.3/UD/hvdsD*2013/106265). 13 stycznia 2014 r. władze polskie wycofały notyfikację, jednocześnie zobowiązując się do zmiany przepisów „w celu zapewnienia ich zgodności z przepisami o pomocy publicznej”. Trybunał stwierdza, że uwagi zawarte w piśmie Komisji Europejskiej kierowanym do UOKiK wskazują jednoznacznie na uprzywilejowanie beneficjentów uwłaszczenia. Ustawodawca dotąd nie usunął tego uprzywilejowania.

W ocenie Trybunału, w pełni uzasadnione jest zatem stwierdzenie wnioskodawców, że kwestionowany przepis wykreował przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Nie wymaga dowodu teza, że przywileje te w każdym wypadku uwłaszczenia są realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeśli nieruchomość stanowi własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego, jeśli to któraś z nich jest właścicielem nieruchomości objętej działaniem ocenianego przepisu.

Trybunał nie kwestionuje możliwości szczególnego, wyróżniającego, traktowania przez ustawodawcę pewnych grup podmiotów. Takie traktowanie, aby pozostawało w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej, musi być jednak uzasadnione aksjologicznie. Innymi słowy, muszą za nim przemawiać wartości konstytucyjne, które sprawiają, że owo wyróżnienie w rzeczywistości nie stanowi przywileju, lecz raczej jest słuszną rekompensatą, wyrównaniem szansy, czy też zmierza do realizacji praw konstytucyjnych.

Ocena zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej zależała zatem od ustalenia celu, który ustawodawca chciał zrealizować, przyznając możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości. Konieczne było wskazanie wartości konstytucyjnej, której służyło oceniane uwłaszczenie wprowadzone nowelizacją z 2011 r.

8.2. Przed udzieleniem odpowiedzi na postawione pytanie o cel nowelizacji, Trybunał uznał za niezbędne zwrócenie uwagi, że w wypadku wcześniejszych ustaw przewidujących przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności możliwe było wskazanie wartości o walorze konstytucyjnym, do realizacji których zmierzał ustawodawca wprowadzając administracyjny tryb tego przekształcenia.

I tak, w wypadku ustawy o przekształceniu z 1997 r. można było przyjąć, że celem owego uwłaszczenia było stworzenie szansy uzyskania prawa własności tym podmiotom, które w chwili gdy nabywały prawo do nieruchomości (przed 1990 r.), nie mogły stać się jej właścicielami, bo obowiązujący w Polsce system własnościowy na to nie pozwalał. Ponadto, ponieważ użytkowanie wieczyste ustanawiane było dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, można mówić o zamierzonym przez ustawodawcę umocnieniu prawa do mieszkania. Taki cel przekształcenia był uzasadniony przede wszystkim przez art. 75 ust. 1 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W konsekwencji, zaspokojenie tych potrzeb należy traktować jako ogólniejszą wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa (por. L. Garlicki, komentarz do art. 75 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, pkt 3, s. 2). Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności można było zatem uznać za element polityki państwa, sprzyjającej zaspokojeniu przez jak najszerszą grupę obywateli potrzeb mieszkaniowych. Trybunał nie rozstrzygał w tym miejscu, jak należy rozumieć pojęcie „własnego mieszkania”, którym posługuje się art. 75 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK nr 4/2001, poz. 87), lecz stwierdził jedynie, że przekształcenie we własność użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, jest konstytucyjnie uzasadnione. Uprawnienie to ustawodawca utrzymał w ustawie o nabywaniu z 2001 r., przy czym – co wymaga podkreślenia – wiązał je z posiadaniem statusu użytkownika wieczystego 26 maja 1990 r., a zatem beneficjentami uwłaszczenia byli tylko użytkownicy wieczystości „z konieczności”, a nie – z wyboru. Ustawa o przekształceniu z 2005 r., rozszerzając krąg beneficjentów przekształcenia, także uwzględniała cel w postaci wzmocnienia prawa do mieszkania, o czym świadczy m.in. przyznanie możliwości przekształcenia spółdzielniom mieszkaniowym.

Z kolei art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, mimo wątpliwości, jakie wzbudza jego treść, na pewno może być traktowany jako uzasadnienie uwłaszczenia użytkowników wieczystych gospodarstw rolnych. Uznaje się bowiem, że przepis ten wyznacza taki kierunek polityki państwa i – tym samym – ustawodawcy, który zapewni gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie, także prawne (por. L. Garlicki, komentarz do art. 23

Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, pkt 4, s. 4). W tej polityce mieści się wzmocnienie tytułu prawnego do nieruchomości, na której zorganizowane jest gospodarstwo rolne. Art. 23 Konstytucji może zatem służyć jako uzasadnienie przekształcenia przewidzianego w ustawie o nabywaniu z 2001 r. oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Kontynuacja uprawnień tej grupy beneficjentów także znalazła się w ustawie o przekształceniu z 2005 r.

W świetle aksjologii art. 2 Konstytucji nie budzą też wątpliwości sytuacje przekształcenia określone w art. 1 ust. 1a ustawy o przekształceniu z 2005 r. Już w wyroku Trybunału o sygn. K 8/98 uznano za konstytucyjnie uzasadnione przyznanie prawa przekształcenia użytkowania wieczystego osobom, które były zmuszone opuścić swe nieruchomości w wyniku decyzji wywłaszczeniowych, co odpowiednio można odnieść do skutków dekretu. Uzasadnienie to można również odnieść do użytkowników wieczystych nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych, których po raz pierwszy objęło uwłaszczenie przewidziane w ustawie o nabywaniu z 2001 r. Za rozwiązaniem takim przemawiają przede wszystkim wyrażone w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości wyrównawczej.

Trybunał zwraca uwagę, że choć przewidziany we wcześniejszych ustawach administracyjny tryb przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności znajdował pewne aksjologiczne uzasadnienie w Konstytucji, zaskarżane przepisy były oceniane jako naruszające standard wyznaczony przez jej art. 165 ust. 1 i art. 2. Trybunał uznawał, że cele zamierzone przez ustawodawcę nie usprawiedliwiają tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy we własność publiczną.

8.3. Poszukując wartości konstytucyjnej, której realizacji miałyby służyć obecnie oceniane rozszerzenie kręgu beneficjentów administracyjnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Trybunał sięgnął do prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą z 2011 r.

Ustawę tę uchwalono na jednym z ostatnich posiedzeń Sejmu VI kadencji. Powstała ona na podstawie projektów poselskich, zawartych w drukach Sejmu VI kadencji nr: 3765, 3859 i 4352, oraz projektu senackiego, zawartego w druku nr 4131. Projekty te miały różnorodne cele. Projekt senacki i projekt poselski zawarty w druku nr 3765 dotyczyły wprowadzenia zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które rozszerzałyby możliwość udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, bez względu na cel, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Projekt senacki zakładał ponadto możliwość aktualizacji opłaty rocznej przez gminę co trzy lata, zamiast – jak dotychczas – co roku. W uzasadnieniu tego projektu jako zasadniczy motyw zmiany przepisów ustawy o przekształceniu wskazano konieczność dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału o sygn. K 9/08 i wprowadzenie fakultatywności udzielania bonifikat od opłaty z tytułu przekształcenia.

Najdalej idące były zmiany przewidziane w pozostałych dwóch projektach poselskich (druki nr 3859 i 4352). Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859) miał na celu przekształcenie z mocy prawa, z dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz zniesienie instytucji użytkowania wieczystego. Projekt całkowitego zniesienia użytkowania wieczystego nie był aprobowany w toku prac parlamentarnych, na co wskazuje wyraźne odrzucenie przez Sejm rozwiązań przewidywanych w druku sejmowym nr 3859.

Z kolei celem nowelizacji zaproponowanej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (druk sejmowy nr

4352) było „przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnień do przekształceń, a także złagodzenie wzrostu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w przypadku drastycznych zwwyżek oraz dostosowanie do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”. Cel ten miał zostać zrealizowany przez zmianę brzmienia art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. W toku dyskusji sejmowej nad projektem w zakresie nowelizacji art. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. podkreślano, że: „od lat było wiele postulatów, by zdynamizować przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ze strony użytkowników wieczystych, którzy z różnych powodów chcieliby być właścicielami gruntów, a nie użytkownikami wieczystymi. Ten właśnie artykuł odpowiada na ich postulaty” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu VI kadencji z 27 lipca 2011 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/5FFD134D>). Za zakwestionowaną regulacją miała przemawiać sama negatywna ocena przez ustawodawcę prawa użytkowania wieczystego, jako – jak wskazał w swoim stanowisku Marszałek Sejmu – „niedoskonałego substytutu prawa własności będącego reliktem systemu realnego socjalizmu”.

8.4. Po przeanalizowaniu przebiegu prac legislacyjnych Trybunał stwierdził, że – w odróżnieniu od poprzednich ustaw określających coraz szerszy krąg osób uprawnionych do uwłaszczenia – w przypadku rozszerzenia ocenianego w niniejszej sprawie nie sposób wskazać celu, któremu ma służyć rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uwłaszczenia. Nie charakteryzują się one żadnymi cechami wspólnymi, a co za tym idzie – nie sposób ustalić racji uprzywilejowania przez ustawodawcę właśnie tych podmiotów kosztem własności publicznej.

Trybunał podkreślił przede wszystkim, że – wbrew pozorom – kwestionowanego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie można uznać za kontynuację procesu rozbijania jednolitego funduszu własności publicznej (dawniej: państwowej) i przywracania „sprawiedliwości dziejowej”, tj. przyznania własności podmiotom, które w warunkach socjalistycznego prawa nie mogły jej uzyskać. Efektem ustawy nowelizującej z 2011 r. na pewno nie jest usuwanie użytkowania wieczystego jako reliktu epoki realnego socjalizmu. Tym bardziej nieuzasadnione jest ujmowanie kwestionowanej nowelizacji jako instrumentu służącego „likwidacji spuścizny z okresu PRL”, gdyż – jak Trybunał wykazał wyżej (pkt 4.2 uzasadnienia) – ustawa nowelizująca z 2011 r. objęła wyłącznie te podmioty, które nabyły użytkowanie wieczyste już po przemianach ustrojowych, w okresie gdy nieruchomości komunalne podlegały zbyciu na warunkach rynkowych. Gminy mają zatem prawo oczekiwać, że ustawodawca nie będzie wywracał utrwalonego stanu prawnego, ingerując mocą ustawy w stosunki umowne i narzucając im obowiązek wyzbycia się własności.

Ingerencji w przysługujące podmiotom publicznym prawo własności nie usprawiedliwia też ogólnie ujmowane dążenie do upowszechnienia własności, nawet w razie uznania go za samoistną wartość konstytucyjną. Trybunał zwraca uwagę, że – gdyby zamiarem ustawodawcy było usunięcie z porządku prawnego RP instytucji użytkowania wieczystego – zakwestionowana ustawa nie jest w stanie do tego doprowadzić. Użytkowanie wieczyste nadal jest bowiem regulowane w kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami i w praktyce nadal jest ustanawiane, zarówno na rzecz osób fizycznych, jak i osób prawnych, przy czym – ze względu na wysokość pierwszej opłaty, wynoszącą 15-25% ceny nieruchomości – wciąż istnieje duże zainteresowanie tą formą korzystania z gruntów. Na brak spójności działań legislacyjnych dotyczących użytkowania wieczystego

Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114), a więc wydanym już po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. W uzasadnieniu wskazał, że ustawy dotyczące przekształcenia, uchwalane zwykle w końcowej fazie kadencji parlamentu, są efektem zderzenia odmiennych koncepcji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności; brak w nich jednolitej koncepcji co do form uwłaszczenia i zakresu podmiotów nim objętych.

Z punktu widzenia deklarowanej przez posłów *ratio legis*, wątpliwości budzi także określenie daty zdarzenia, którego wystąpienie wpływa na możliwość złożenia przez osobę uprawnioną wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Data graniczna 13 października 2005 r. została określona przez ustawodawcę w sposób całkowicie arbitralny. Brak jest w uzasadnieniu ustawy jakichkolwiek wskazówek tłumaczących powód jej przyjęcia. Poseł sprawozdawca stwierdził po prostu, że: „Data 13 października 2005 r. nie jest wybrana przypadkowo. Jest to data wejścia w życie dotychczasowej ustawy przekształceniowej, czyli o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Inaczej mówiąc, wszyscy użytkownicy wieczystości, którzy 13 października 2005 r. byli już użytkownikami wieczystymi, mają roszczenie wobec właściciela gruntu i mogą żądać przekształcenia” (wypowiedź posła Stanisława Huskowskiego – Sprawozdanie Stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu ...). W świetle takiej „logiki” wątpliwości budzi decyzja ustawodawcy, zgodnie z którą nie jest możliwe przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez te podmioty, których prawo powstało już po 13 października 2005 r., a przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawców, którzy dostrzegają, że oceniane rozszerzenie przekształcenia jest niesprawiedliwe dla samych użytkowników wieczystych, traktowanych jako klasa podmiotów. Powstaje bowiem pytanie, dlaczego ci z nich, którzy uzyskali to prawo po 13 października 2005 r., nie mogą już żądać jego przekształcenia w prawo własności.

Oceniając przepis, którym ustawodawca kolejny raz w istotny sposób uszczupla publiczne zasoby nieruchomości, Trybunał nie może pominąć kwestii sprawiedliwości społecznej w jej aspekcie historycznym. Trybunał już wielokrotnie, rozpatrując skargi konstytucyjne obywateli i wnioski podmiotów uprawnionych, krytycznie ocenił zaniechania ustawodawcy w zakresie zadośćuczynienia roszczeniom podmiotów wywłaszczonych w okresie powojennym. Także w chwili wydawania niniejszego wyroku przed Trybunałem zawisło kilka spraw, których przedmiotem jest zaniechanie przyznania rekompensaty za utracone mienie. Zwykle jako podstawową przyczynę braku odpowiedniej regulacji wskazuje się trudny do udźwignięcia przez państwo koszt ustawy repywatyzacyjnej. Tymczasem oceniane w niniejszej sprawie rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wprowadzone bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia i obejmujące przypadkową grupę podmiotów, które w celu prowadzenia działalności gospodarczej zawarły umowy użytkowania wieczystego nieruchomości, dokonało się kosztem mienia publicznego, uszczuplając możliwości finansowe państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał uznał, że rozwiązanie to stanowi naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej.

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że w wypadku kwestionowanego rozszerzenia zakresu uwłaszczenia nie sposób wskazać konstytucyjnie uzasadnionego celu, dla którego ustawodawca okroił prawo własności przysługującego państwu i jednostkom samorządu terytorialnego. Sygnalizowany w toku prac legislacyjnych cel w postaci upowszechnienia własności oceniany przepis realizuje w sposób nieudolny, przyznając to prawo przypadkowo wybranej grupie podmiotów, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi. Trudno odnaleźć racje przemawiające za uprzywilejowaniem

tak określonej grupy uprawnionych.

Na zakończenie tego fragmentu argumentacji Trybunał stwierdził, że znane mu są prace działającej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, która opracowała projekt zmian przepisów kodeksu cywilnego obejmujący, m.in., wprowadzenie prawa zabudowy. Trybunał uznaje, co oczywiste, swobodę ustawodawcy kształtowania instytucji prawa rzeczowego i nie kwestionuje możliwości usunięcia z polskiego porządku prawnego szczególnej formy korzystania z cudzej nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste, a zwłaszcza – zastąpienia jej innym prawem (np. własnością czasową czy prawem zabudowy), które realizowałoby cele gospodarcze wiązane z użytkowaniem wieczystym (długi okres trwania, zbywalność, dziedziczność, „tania” nabycia prawa). Reforma taka nie mogłaby jednak ograniczać się do uwłaszczenia przypadkowej grupy osób będących – w określonym momencie – użytkownikami wieczystymi, lecz musiałaby działać także na przyszłość (ograniczać albo w ogóle wyłączać ustanawianie tego prawa), mieć charakter kompleksowy, tj. objąć całą klasę podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną (np. wszystkich użytkowników wieczystych czy wszystkie osoby fizyczne) oraz przewidzieć rozwiązania finansowe istotne dla budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem ustawodawca, zachowując w systemie prawnym użytkowanie wieczyste, co jakiś czas pozwala się uwłaszczać określonym grupom podmiotów na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, uprzywilejowując te podmioty w stosunku do innych, kosztem interesu publicznego.

O ile w wypadku wcześniejszych ustaw, wprowadzających administracyjny tryb przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, możliwe było wskazanie konstytucyjnych wartości, które – przynajmniej w pewnym stopniu – uzasadniały uwłaszczenie danej grupy, o tyle ustawa nowelizująca z 2011 r. rozszerzyła zakres tego uwłaszczenia z pominięciem jakichkolwiek obiektywnych przesłanek; trudno nawet wskazać kryterium, które zastosował ustawodawca rozszerzając krąg uwłaszczonych. Tym bardziej Trybunał nie znalazł wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby ich uprzywilejowanie. Oznacza to naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

9. Skutki wyroku.

9.1. Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał zakresowej niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. z art. 2 Konstytucji oraz – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – z art. 165 ust. 1 Konstytucji jest brak podstawy prawnej dla przekształcenia, w trybie administracyjnym, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Skutek ten jest ograniczony tylko do tych sytuacji, w których – do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r., czyli na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów – użytkownikowi wieczystemu nie przysługiwało uprawnienie do żądania przekształcenia.

Wyłączenie ustawowej podstawy uwłaszczenia obejmuje przede wszystkim osoby prawne, z wyjątkiem: 1) spółdzielni mieszkaniowych będących właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży położonych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste i 2) tych osób prawnych, którym – jako właścicielom lokali – służył związany z prawem własności udział w użytkowaniu wieczystym gruntu. Tylko te dwie kategorie osób prawnych znalazły się bowiem w kręgu beneficjentów uwłaszczenia w ustawie o przekształceniu z 2005 r., w jej pierwotnym kształcie (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2). Pozostałe osoby prawne uzyskały ten przywilej bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia, na mocy przepisu uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją.

Ponadto, na skutek niniejszego wyroku Trybunału, ustawowa podstawa do

administracyjnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności została wyłączona w odniesieniu do wąskiego kręgu osób fizycznych, którym ustawodawca w przepisach poprzedzających wejście w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. nie przyznał możliwości żądania przekształcenia. *A contrario*, zachowuje podstawę prawną uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie wcześniejszych ustaw z 1997, 2001 i 2003 r., a także uwłaszczenie przewidziane w ustawie o przekształceniu z 2005 r. w jej pierwotnym zakresie i w zakresie ukształtowanym ustawą nowelizującą z 2007 r.

9.2. Jednym ze skutków ustawy nowelizującej z 2011 r., który miał wpływ na stwierdzenie przez Trybunał zakresowej niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji, było zniesienie końcowego terminu występowania przez zainteresowanych z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Termin ten przewidziany był w art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r., w jej brzmieniu sprzed przyjęcia ustawy nowelizującej z 2011 r., który to przepis został uchylony przez art. 2 pkt 1 lit. f ustawy nowelizującej z 2011 r.

Trybunał nie oceniał jednak konstytucyjności przepisu znoszącego termin końcowy, gdyż wnioski gmin w ogóle nie dotyczyły przepisów ustawy nowelizującej 2011 r. W konsekwencji, co wydaje się oczywiste, wyrok Trybunału – stwierdzający niekonstytucyjność określonego zakresu art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. – nie „wskrzesza” uchylonego w wyniku nowelizacji ust. 5. Trybunał nie może przywrócić terminu, który był przewidziany w uchylonym przepisie, ani – co tym bardziej oczywiste – nie ma kompetencji do określenia nowego terminu końcowego, ograniczającego składanie wniosków o uwłaszczenie.

Brak tego terminu nie ma żadnego znaczenia dla ochrony prawa własności państwa i jednostek samorządu terytorialnego w wypadku, gdy z wnioskami występowałyby podmioty pozbawione, na skutek niniejszego wyroku, możliwości żądania przekształcenia. Odmowa przekształcenia jest bowiem uzasadniona ze względów merytorycznych (brak uprawnienia), niezależnie od tego, kiedy wniosek został złożony. Nie sposób natomiast nie zauważyć, że na skutek uchylecia art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. wzmocniona została sytuacja podmiotów, które uprawnienie do przekształcenia uzyskały przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Podmioty te nadal zachowują uprawnienie, mimo upływu końcowego terminu składania wniosków o przekształcenie, jaki pierwotnie wyznaczył ustawodawca (31 grudnia 2012 r.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.