



Sygn. akt P 31/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 grudnia 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Stanisław Biernat

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

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

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

Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół nr 1). Sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem w przedmiocie odmowy przekształcenia w prawo własności prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym.

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

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

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

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

Zdaniem Marszałka Sejmu, organ rozpatrujący wnioski w trybie ustawy przekształceniowej z 1997 r. nie mógł działać na zasadzie swobodnego uznania administracyjnego, lecz miał obowiązek dokonania przekształcenia. Z chwilą złożenia takiego wniosku powstawało – zdaniem Marszałka Sejmu – konkretne roszczenie majątkowe w postaci żądania wydania pozytywnej decyzji administracyjnej. Jeżeli nie występowała sytuacja przewidziana w art. 3 ustawy przekształceniowej z 1997 r., wnioskodawcy mogli zasadnie oczekiwać, że ich żądanie zostanie w całości uwzględnione, a zatem w niniejszej sprawie występuje ekspektatywa nabycia prawa majątkowego (własności), maksymalnie ukształtowana po złożeniu w ustawowym terminie wniosku

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

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

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

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

Art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. odsyła obecnie do znowelizowanych przepisów, które są bezpośrednio stosowane w postępowaniach wszczętych przed wejściem w życie tej nowelizacji. Dlatego obecnie art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. nie narusza wskazanych wzorców konstytucyjnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany przepis i zakres jego zastosowania.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2005 r.), do spraw wszczętych na podstawie ustaw, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 9 ustawy przekształceniowej z 2005 r. – a więc do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299, ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 1997 r.) oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209; ze zm.; dalej: ustawa przekształceniowa z 2001 r.) – i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy przekształceniowej z 2005 r.

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

Przepis ten obejmuje także sprawy zakończone wydaniem ostatecznej decyzji do 12 października 2005 r., które zostały następnie uchylone przez sąd administracyjny i przywrócono im status „spraw w toku”. Sprawa rozstrzygnięta decyzją, która została uchylona mocą wyroku sądowego, przestaje bowiem być sprawą zakończoną ostateczną decyzją (por. postanowienie WSA we Wrocławiu z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 686/08, Lex nr 555932, a także R. Skwarło, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 104). Retrospektywny charakter art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. nie budzi

do chwili wejścia w życie ustawy przekształceniowej z 2005 r. Brak wymienienia określonych nieruchomości w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu oznaczał konieczność wydania decyzji odmownej także w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego objętego wnioskiem złożonym do końca 2002 r. Skutkiem tego nastąpiło „wygaszenie” 13 października 2005 r. możliwości uzyskania pozytywnej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego we własność w sprawie wszczętej na skutek wniosku złożonego na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r. W ocenie sądu pytającego, taki kształt regulacji intertemporalnej zawartej w art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. narusza określone wzorce kontroli konstytucyjności.

3. Zmiana stanu prawnego po wszczęciu postępowania przed Trybunałem.

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

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

znalazła się „w toku” po wznowieniu już raz zakończonego postępowania administracyjnego. W tych sprawach, będących wciąż na etapie postępowania administracyjnego w pierwszej lub drugiej instancji, wywołuje bezpośredni skutek rozszerzenie katalogu nieruchomości podlegających przekształceniu wynikające z art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jego nowym brzmieniu.

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

4. Ocena dopuszczalności wydania orzeczenia w niniejszej sprawie.

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

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

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

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

Jednocześnie w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że zasada ochrony praw nabytych nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim jej sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się jednak pogląd o konieczności objęcia ochroną praw nabytych także tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. wyroki z 22 czerwca 1999 r.,

intertemporalnych, w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla ich adresatów. Zmiana obowiązującego prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak m.in. orzeczenia z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6; z 15 lipca 1996 r., sygn. K 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30 oraz wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnaleźć można wiele szczegółowych implikacji tej zasady. Powinna być ona tym silniej respektowana, im dłuższa jest w danej sferze życia perspektywa czasowa podejmowanych działań (zob. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Niedopuszczalne jest to, aby najpierw namawiać obywateli do pewnego rozwiązania, a następnie traktować osoby, które „dały się na to nabrac”, gorzej niż osoby, które zignorowały zachęty ustawodawcy (zob. wyrok z 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51). Prawodawca narusza wartości, znajdujące się u podstaw omawianej zasady, „wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

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

intertemporalny odsyła do stosowania art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jego pierwotnym brzmieniu przez sąd administracyjny oceniający na jego podstawie legalność wydania od 13 października 2005 r. do 8 października 2011 r. decyzji o odmowie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości innych niż nieruchomości rolne, a także nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami albo przeznaczone pod tego rodzaju zabudowę, objętych wnioskiem o przekształcenie wniesionym na podstawie ustawy przekształceniowej z 1997 r.

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

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

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

własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych na cele inne niż mieszkaniowe, garażowe lub rolne, narusza zasady konstytucyjne wynikające z art. 2 Konstytucji. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikająca z niej zasada ochrony praw nabytych, nakazują, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana właściwym przepisom przejściowym. Zasada ta dotyczy tym bardziej sytuacji, gdy dokończenie realizacji przyznanych uprawnień i zamierzeń znajdowało się wyłącznie w gestii organów administracji i nie zależało już od aktywności obywatela. Tymczasem w zakresie nieruchomości niewymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu ustawodawca wycofał się ze złożonej w przeszłości obietnicy przekształcenia prawa do nieruchomości pod warunkiem spełnienia wszystkich ustawowych przesłanek i zmienił ustalone reguły postępowania.

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

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega takich wartości, które uzasadniałyby „wygaszenie” przysługujących obywatelom maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw nabycia własności przez użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych budynkami gospodarczymi innymi niż garaże. Wartości takich nie wskazano również w toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy przekształceniowej z 2005 r. Analiza procesu legislacyjnego prowadzi wręcz do wniosku, że sytuacja nieruchomości w całości przeznaczonych na cele inne niż mieszkaniowe, garażowe lub rolne nie została uregulowana w przepisie intertemporalnym art. 8 ustawy przekształceniowej z 2005 r. ze względu na wyrażane podczas prac parlamentarnych przekonanie o znikomym dotychczas zakresie zastosowania przepisów ustawy przekształceniowej z 1997 r. do przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego budynkami gospodarczymi innymi niż garaże.

Wyraźnym celem ustawodawcy było rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2005 r. podkreślano, że „W projekcie dopuszcza się szeroką możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez osoby fizyczne,

spójny. Można zauważyć brak jednolitej koncepcji co do form uwłaszczenia i zakresu podmiotów nim objętych. Ustawy, uchwalane zwykle w końcowej fazie kadencji parlamentu, były efektem zderzenia odmiennych koncepcji co do tego przekształcenia. Ustawa przekształceniowa z 1997 r. została uchwalona niedługo po przyjęciu przez Sejm regulacji prawnych umożliwiających przekształcanie prawa użytkowania wieczystego we własność na zasadach rynkowych, tzn. sprzedaży (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) wyraził pogląd, że w przeciwieństwie do przepisów szczególnych ustaw przekształceniowych, art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jedyną regulacją normującą przekształcenie użytkowania wieczystego we własność z pełnym poszanowaniem reguł gospodarki rynkowej oraz konstytucyjnych zasad państwa prawa.

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

Tymczasem w sentencji wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. K 8/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy przekształceniowej z 1997 r. odnoszących się wyłącznie do ówczesnych zasad finansowych tego przekształcenia, a nie do problemu zakresu przedmiotowego procesu uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Trybunał uznał wprawdzie w wyroku o sygn. akt K 8/98 za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 1 ust. 2a ustawy przekształceniowej z 1997 r., dodany nowelizacją z 1998 r., który przyznawał prawo do złożenia wniosku o przekształcenie

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

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

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

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

