

RCL.DPiO 590.2/15

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 10 MARCA 2015 R., SYGN. AKT K 29/13

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 2015 r., pod poz. 373. Postanowieniem TK z 25 marca 2015 r., sygn. K 29/13, sprostowano oczywistą omyłkę pisarską w części orzekającej wyroku.

**2. Sentencja orzeczenia:**

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

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją w zakresie wskazanym w sentencji utraciły moc obowiązującą z dniem ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, tj., z dniem 17 marca 2015 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Mocą art. 6 w związku z art. 2 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.) z dniem 9 października 2011 r. (dzień wejścia w życie tejże ustawy) w ustawie 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./ nastąpiła zmiana przepisów dotyczących przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Przedmiotowa nowelizacja ustawy miała na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn.. akt K 9/08, w którym Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, z późn. zm.) w zakresie, w jakim przepisy te wskazywały, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu samorządu terytorialnego właściwego do wydania bonifikaty. Działając w celu wykonania przedmiotowego wyroku, obok dokonania zmian odnoszących się do wzmiankowanej bonifikaty, ustawodawca jednocześnie zmienił zakres przedmiotowy, podmiotowy i czasowy przekształcenia, rozszerzając istotnie krąg uprawnionych.

W wyniku zmian dokonanych ustawą nowelizującą z 2011 r., zakwestionowany art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu z 2005 r. uprawniał osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu prawo to przysługiwało również następcom prawnym tych osób oraz osób wymienionych w ust. 1a i ust. 2, czyli osobom fizycznym będącym w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

- w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 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),
- oraz w myśl art. 1 ust. 2:
- osobom fizycznym i prawnym będącym właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego,
  - spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży.

Przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie były przepisy art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu określonym przez ustawę nowelizującą z 2011 r.

Niezależnie od zakresu zaskarżenia zauważyć należy, iż mocą art. 2 pkt 1 lit. f ustawy nowelizującej z 2011 r. uchylony został końcowy termin występowania przez zainteresowanych z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, przewidziany w art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r. Skutkiem powyższego uchylecia wszyscy beneficjenci prawa do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, nie zostali ograniczeni terminem do wyrażenia przedmiotowego żądania.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Przywołany jako wzorzec ochrony przepis 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. 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”. W ocenie Trybunału 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.

Oceniając konstytucyjność administracyjnego trybu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Trybunał konsekwentnie uznawał, że tryb ten narusza konstytucyjnie chronioną samodzielność gmin i przysługujące im prawo własności. Przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności mienia komunalnego, o którym mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji decyduje o realności systemu samorządowego oraz umożliwia wykonywanie zadań ciążących z mocy ustawy na gminie. Częścią tego mienia są nieruchomości z których dochody przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Zdaniem Trybunału niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę uwłaszczenia w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela, gdyż nałożony w ten sposób obowiązek przekreśla reguły cywilnoprawnego obrotu. Mechanizm ustawowy prowadzący do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi niedozwoloną ingerencję w prawo własności,

przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie przepisów Konstytucji. Trybunał uznał, iż ingerencja taka dotyka szczególnie samodzielności gmin w zakresie przeznaczenia nieruchomości w planach zagospodarowania przestrzennego i przewidywanych na niej inwestycjach. 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 ingeruje w umowne stosunki prawne, przyznając kontrahentom gmin uprawnienie do jednostronnego decydowania o utracie własności przez samorządowego właściciela.

W ocenie Trybunału ingerencja ta jest tym bardziej dolegliwa, gdyż uwłaszczenie przewidziane w kwestionowanym przepisie 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.)].

Z tych względów rozszerzenie w kwestionowanym przepisie wcześniej określonego w ustawie zakresu uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jest niezgodne z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do drugiego z powołanych wzorców, którym jest wywodzona z treści art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, Trybunał, odwołując się do uprzedniego orzecznictwa, uznał 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 z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209). 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. O ile jednak 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 jest wskazać kryterium, które zastosował ustawodawca rozszerzając krąg uwłaszczonych. Trybunał nie znalazł wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby uprzywilejowanie.

Trybunał podkreślił również, że 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. Nieuzasadnione więc jest pojmowanie kwestionowanej nowelizacji jako instrumentu służącego „likwidacji spuścizny z okresu PRL”, gdyż 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.

Brak uzasadnienia dla uprzywilejowania majątkowego podmiotów uprawnionych do uwłaszczenia względem gmin zobowiązanych do wyzbycia się własności nieruchomości, oznacza naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Na wstępie należy zaznaczyć, iż 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.

Przedmiotem kontroli był przepis ustawy 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.

Skutkiem wejścia w życie ukształtowanej zakresowo sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest uchylenie podstawy prawnej do rozstrzygnięcia przez organ i sądy stosujące prawo żądania przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Oznacza to, iż podmioty, które wystąpiły z żądaniem przedmiotowego przekształcenia w oparciu o zakwestionowane przez Trybunał przepisy ustawy, z dniem ogłoszenia przedmiotowego wyroku utraciły materialną podstawę funkcjonowania tego roszczenia, zarówno przed organami rozstrzygającymi je w toku postępowania administracyjnego, jak i sądami administracyjnymi, rozpoznającymi ewentualne skargi na decyzję organów wyższego stopnia nad organami wydającymi decyzję o przekształceniu.

Wobec braku skorzystania przez Trybunał z możliwości określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, przez co ich derogacja jest skuteczna z dniem ogłoszenia wyroku, skutki niniejszego wyroku wobec podmiotów, które będąc adresatami zakwestionowanych przez Trybunał przepisów, zdążyły już zrealizować ustawowe prawo (tzn. w okresie od dnia 9 października 2011 r. do dnia ogłoszenia niniejszego wyroku uzyskały prawomocną decyzję w przedmiocie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności), określone zostały w przepisach Konstytucji oraz właściwych ustaw.

Niezależnie od różnic czasowych oraz etapu postępowania w sprawach o przekształcenie, zdaniem Trybunału krąg podmiotów, dla których niniejszy wyrok wywierać może negatywne skutki prawne ograniczony jest wyłącznie do adresatów zakwestionowanych przepisów (w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2011 r.), którzy od dnia 9 października 2011 r. nabyli prawo do przekształcenia, które w ocenie Trybunału stanowi „przywilej bez żadnego konstytucyjnego uzasadnienia”. Z tych względów 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.

Ukształtowanie zakresu regulacji, których niezgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny oznacza, iż brak rozstrzygnięcia Trybunału, co do ust. 1a, ust. 2 i ust. 4, które to regulacje nie zostały zakwestionowane, sprawia, iż regulacje te nie utraciły mocy obowiązującej i nadal mogą stanowić podstawę żądania określonych w nich podmiotów

przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu. Z uwagi na stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ust. 3 wykluczeni z takiego żądania zostali następcy prawni podmiotów określonych w ust. 1, 1a oraz ust. 2.

Odnosząc się natomiast do braku końcowego terminu występowania przez zainteresowanych z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, który to termin (przewidziany uprzednio w art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r.) uchylony został przez art. 2 pkt 1 lit. f ustawy nowelizującej z 2011 r., Trybunał stwierdził, iż 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. Jednocześnie Trybunał zauważył, że skutkiem braku terminu do wystąpienia z żądaniem przekształcenia jest wzmocnienie sytuacji 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.).

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, iż nie może przywrócić terminu, który był przewidziany w uchylonym przepisie art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu z 2005 r., ani nie ma kompetencji do określenia nowego terminu końcowego, ograniczającego składanie wniosków o uwłaszczenie. Z uwagi na fakt, iż przepis uchylający wskazany termin nie stanowił przedmiotu oceny Trybunału, zaś podmioty, które uzyskały prawo do przekształcenia przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. i nie wystąpiły z przedmiotowym żądaniem w przewidzianym wówczas terminie, zostały one uprzywilejowane względem osób, które wskutek wejścia w życie niniejszego wyroku utraciły to uprawnienie. Dlatego wydaje się, iż uwagę Trybunału o braku tego terminu, co stanowiło jedną z przyczyn uznania niezgodności zakwestionowanych regulacji, traktować należy jako wskazówkę do jego ograniczenia.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi na fakt, iż regulacja ustawowa dopuszczająca rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności została poddana skutecznej krytyce Trybunału Konstytucyjnego, jako rażąco ingerująca w samodzielność prawną gmin oraz ich uprawnienia właścicielskie do nieruchomości, nie zachodzi konieczność podejmowania prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Określając jednakże skutki przedmiotowego wyroku nie można tracić z pola widzenia faktu, iż jego sentencja określa zarówno krąg podmiotów, które zostały uprzywilejowane mocą ustawy nowelizującej z 2011 r., jak i zakres czasowy obowiązywania zakwestionowanych przez Trybunał przepisów. Stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu z 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z 2011 r. może rodzić wątpliwość co do obowiązywania regulacji uprzednio zawartych w tym przepisie. Dlatego w celu zapewnienia jednoznaczności i przejrzystości przepisów prawnych wskazana jest nowelizacja art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o przekształceniu przez nadanie im brzmienia sprzed nowelizacji z 2011 r. W ramach działań legislacyjnych w tym zakresie wskazane jest również ustanowienie terminu końcowego ograniczającego występowanie z wnioskami o uwłaszczenie.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotami właściwymi w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Minister Sprawiedliwości (ze względu na sformułowane w uzasadnieniu wyroku uwagi Trybunału odnoszące się do projektu zmiany ustawy – Kodeks cywilny, w zakresie przewidzianego w nim prawa zabudowy).

## **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Brak jest projektu ustawy mającego na celu bezpośrednio wykonanie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku odniósł się jednak do opracowywanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projektu zmian przepisów Kodeksu cywilnego obejmujących, m.in., wprowadzenie prawa zabudowy. Uznając swobodę ustawodawcy do kształtowania instytucji prawa rzeczowego, możliwość usunięcia z polskiego porządku prawnego szczególnej formy korzystania z cudzej nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste, a zwłaszcza – zastąpienie jej innym prawem (np. własnością



czasową czy prawem zabudowy), które realizowałyby cele gospodarcze związane z użytkowaniem wieczystym (długi okres trwania, zbywalność, dziedziczność, „taniaść” nabycia prawa), Trybunał stwierdził, iż 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. W ocenie Trybunału niedopuszczalne jest jednak zachowanie w systemie prawnym użytkowania wieczystego i cykliczne dopuszczanie do uwłaszczania się określonych grup podmiotów na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, uprzywilejowując te podmioty w stosunku do innych, kosztem interesu publicznego.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
Wz. *Olivia Jolka*  
Joanna Knapińska

WILLIAMSON  
Department of Psychology  
Johnston, R.I. 02881