

RCL DPiO 5604-7/12

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 8 GRUDNIA 2011 R., SYGN. AKT P 31/10**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt P 31/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 20 grudnia 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 272, poz. 1614.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Przepis **art. 8** 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 nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984) dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r., **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Brak utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji ze względu na fakt, iż przedmiotem zaskarżenia jest przepis intertemporalny, który nakazuje stosować przepisy nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy.

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

Przepis art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, zwanej dalej „ustawą o przekształceniu z 2005 r.”, stanowi, że do spraw wszczętych (na podstawie ustaw, o których mowa w art. 9) i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy o przekształceniu z 2005 r. Sprawy, o których mowa w art. 9 zostały wszczęte, na podstawie ustaw, które utraciły moc obowiązującą w związku z wejściem w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r., tj. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

Badany przez Trybunał przepis intertemporalny oznacza, iż od dnia wejścia w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r., czyli od dnia 13 października 2005 r., do spraw będących w toku zastosowanie będą miały przepisy nowe, w tym również jej art. 1 ust. 1, który enumeratywnie wymienia katalog nieruchomości podlegających przekształceniu, w przeciwieństwie do nieograniczonego zasięgu przedmiotowego jaki posiadała ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Powyższe oznacza, że po dniu wejścia w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r., poza jej zakresem przedmiotowym pozostały nieruchomości komercyjne (gospodarcze) inne niż garaże, m.in. nieruchomości zabudowane na cele biurowo – warsztatowe. Brak wymienienia określonych nieruchomości w ustawie o przekształceniu z 2005 r. w połączeniu z brzmieniem przepisu przejściowego oznaczał konieczność wydania decyzji odmownej w stosunku do tych wniosków, które zostały złożone pod rządami starej ustawy i które nie zostały rozpatrzone przed dniem wejścia w życie nowej ustawy.

Jednocześnie zauważenia wymaga, że w 2011 r. dokonano nowelizacji ustawy o przekształceniu z 2005 r., wskutek której rozszerzono prawo do przekształcenia nieruchomości na wszystkich użytkowników wieczystych, którzy byli nimi w dniu 13 października 2005 r., a także na każdy rodzaj nieruchomości niezależnie od jej przeznaczenia. Tym samym od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o przekształceniu, tj. z dniem 9 października 2011 r. do wniosków złożonych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym zastosowanie będzie miał art. 1 ustawy, w brzmieniu nadanym przez nowelizację ustawy o przekształceniu z 2011 r. Ponadto nowelizacja ustawy o przekształceniu z 2011r., zawiera również przepis intertemporalny, który stanowi, że w sprawach wszczętych

i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie zastosowanie mają przepisy tej ustawy. Przepis przejściowy zawarty w nowelizacji ustawy o przekształceniu z 2011 r. będzie miał zastosowanie zarówno do wniosków złożonych na podstawie ustawy o przekształceniu z 2005 r., jak również ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

Przepis przejściowy zawarty w art. 5 nowelizacji ustawy o przekształceniu z 2011 r. jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisu przejściowego zawartego w art. 8 ustawy o przekształceniu z 2005 r., gdyż nie znajdzie on zastosowania do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, które ostatecznie zakończone zostały wydaniem decyzji administracyjnej, w tym decyzji odmownej, przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o przekształceniu z 2011 r. Do tych spraw, w szczególności do spraw zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji odmownej w przedmiocie przekształcenia, która obecnie znajduje się na etapie sądowej kontroli legalności badanej przez sąd administracyjny, zastosowanie nadal będzie miał przepis przejściowy z ustawy o przekształceniu z 2005 r.

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

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowana została praktyka zgodnie z którą skutki retroaktywnego działania nowego prawa oceniać należy z punktu widzenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego, w tym wynikającej z niej zasady ochrony praw słusznie nabytych. Zatem Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację pod kątem zgodności z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w ocenie Trybunału, oznacza w szczególności zakaz formułowania takich regulacji, które stanowią swoistego rodzaju pułapkę dla obywateli, są obietnicami bez pokrycia, lub z których państwo nagle się wycofuje. Trybunał wielokrotnie podejmował rozważania na temat wymagań, jakie Konstytucja narzuca wprowadzaniu w życie nowych przepisów, zwłaszcza intertemporalnych, w zakresie w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla ich adresatów. W takim przypadku zmiana powinna być dokonywana zasadniczo z zastosowaniem odpowiednich przepisów przejściowych, czyli takich które pozwolą osobom dotkniętym nową regulacją na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszych przepisów. Tym samym zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie interesów

w toku, a zwłaszcza należyłą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów.

Z kolei podstawową treścią wynikającą z art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności. W tym zakresie przepis ten stanowi powtórzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady i gwarancji ochrony własności, o której mowa w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę „równej dla wszystkich” ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że oznacza ona przede wszystkim zakaz kategoryjnego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny badając zaskarżoną regulacją z ww. wzorcami kontroli uznaje, że na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, użytkownikom wieczystym, którzy w wyznaczonym ustawowym terminie do dnia 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 oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności. Dotyczyło to wszystkich użytkowników wieczystych bez względu na przedmiotowe cechy nieruchomości objętej wnioskiem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednie działanie nowego prawa z ustawy o przekształceniu 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, natomiast nowa ustawa doprowadziła do „wygaszenia” przysługującej im ekspektatywy, przez zmieniony zakres przedmiotowy ustawy, ograniczający rodzaje nieruchomości, które podlegają przekształceniu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, osoby, które złożyły wnioski na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r., mogły żywić usprawiedliwione i racjonalne oczekiwanie załatwienia ich sprawy majątkowej na zasadach określonych w tej ustawie. Przede wszystkim wnioski te mogły być składane do dnia 31 grudnia 2002 r., zaś nowa ustawa weszła w życie 13 października 2005 r. W ocenie Trybunału jest to czas wystarczający, by w typowej sytuacji została wydana ostateczna decyzja administracyjna w toku procedury administracyjnej. Oczekiwanie wnioskodawców było usprawiedliwione i racjonalne także w chwili wejścia

w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r., ponieważ nie nastąpiła wówczas taka zmiana warunków społecznych lub gospodarczych, która wymagałaby zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znosiłyby lub ograniczały dotychczas przyznane uprawnienia lub ekspektatywy.

Niewłaściwe ukształtowanie przepisu intertemporalnego, który nakazuje stosowanie nowej ustawy doprowadziło do „wygaszenia” maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw nabycia własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych na cele inne niż mieszkaniowe, garażowe lub rolne i dlatego zostało zakwalifikowane przez Trybunał jako naruszenie Konstytucji. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikająca z niej zasada ochrony praw nabytych, nakazuje by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana właściwym przepisom przejściowym, tym bardziej, że w omawianym przypadku nabycie uprawnień uzależnione było wyłącznie od działania organów administracji.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem analizowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest możliwości wznowienia postępowań, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, jakie wynikają z art. 190 ust. 4 Konstytucji przy zastosowaniu odpowiedniej procedury.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Brak konkretnych wskazówek dla prawodawcy. Niemniej jednak Trybunał podkreślił, że analizowany problem konstytucyjny dotyczy zarówno nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa, dlatego nie zróżnicował on w tym zakresie pozycji tych podmiotów.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

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

Wydaje się, iż potrzeba wykonania niniejszego wyroku powinna zostać poprzedzona analizą w zakresie określenia ilości przypadków, w których prawidłowo został złożony wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym, a następnie wobec którego wydano ostateczną decyzję odmowną w związku z wejściem w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r. Tym samym w przypadku stwierdzenia konieczności podjęcia

prac legislacyjnych zasadnym wydaje się stworzenie regulacji przejściowej, która umożliwiłaby wydanie pozytywnej decyzji w sprawie przekształcenia nieruchomości w stosunku do osób, które złożyły wnioski o przekształcenie na gruncie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym i które spotkały się z odmową decyzją wskutek wejścia w życie ustawy o przekształceniu z 2005 r.

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

Ze względu na tematykę niniejszego wyroku podmiotem właściwym do podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

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

Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej nie zostały podjęte prace legislacyjne zmierzające do wykonania ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego Orzecznictwa

*Barbara Wysocka*

Barbara Wysocka

24.02.2012 r.  
Anna Markowska

J. Kąpiński