

Dz.U. 2000 Nr 28 poz. 352

WYROK

z dnia 12 kwietnia 2000 r.

Sygn. K. 8/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Krzysztof Kolasiński

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Janusz Trzcíński

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 12 kwietnia 2000 r. na rozprawie połączonych wniosków Rady Miasta i Gminy Margonin, Rady Miasta w Cieszynie oraz Rady Miejskiej w Knurowie z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności
(Dz.U. Nr 123, poz. 781; zm.: z 1998 r. Nr 156, poz. 1020) z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 1 ust. 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. Art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 powołanej w pkt. 1 ustawy są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3. W pozostałej części powołana w pkt. 1 ustawa:

– jest zgodna z art. 2, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– nie jest niezgodna z art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Miasta i Gminy Margonin w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 29 grudnia 1997 r. wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z konstytucją ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (zwanej dalej ustawą). Wniosek obejmuje całą ustawę, a jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 2, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2, oraz art. 167 ust. 1 konstytucji. Wnioskodawca w uzasadnieniu wskazał, iż przewidziane w zaskarżonej ustawie przekształcenie prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na gruntach gminnych w prawo własności oznacza ich wywłaszczenie. Ustawa wprowadzając preferencyjne zasady nabycia własności przez dotychczasowych użytkowników wieczystych nie przewidziała odpowiedniej rekompensaty finansowej dla dotychczasowych właścicieli. Odjęcie własności gminom nastąpiło więc bez słusznego odszkodowania, co

jest jednoznaczne z naruszeniem art. 21 ust. 2 konstytucji. Środki finansowe, jakie wpływały do gmin z tytułu rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, zgodnie z ustawą o finansowaniu gmin, stanowiły część dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawienie gmin tych wpływów oznacza zmniejszenie ich dochodów w sposób sprzeczny z art. 167 konstytucji, gdyż nie towarzyszyło mu ani zmniejszenie zadań ani zwiększenie finansowania z innych źródeł. Naruszenia art. 64 ust. 2 konstytucji, statuującego zasadę równej dla wszystkich ochrony własności, wnioskodawca dopatruje się w źle skonstruowanym mechanizmie wyliczania należności gmin, co dodatkowo pogłębia niekorzystne dla nich skutki finansowe. Ustawa podważa też zaufanie obywateli do Państwa i stanowionego prawa; osoby, które wcześniej, przed jej wejściem w życie, wykupiły użytkowane grunty „mają podstawy czuć się oszukane”. Jednocześnie ustawa podważyła zaufanie do organów samorządu terytorialnego, które zachęcały użytkowników wieczystych do wykupywania gruntów na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co w świetle przepisów kwestionowanej ustawy „jawi się jako zachęta do podejmowania niekorzystnych decyzji ekonomicznych”.

27 lutego 1998 r. z wnioskiem o stwierdzenie sprzeczności z konstytucją ustawy wystąpiła Rada Miejska w Cieszynie. Wniosek także dotyczy całej ustawy, a zakres kontroli konstytucyjnej został rozszerzony o art. 165 ust. 1 konstytucji. Wnioskodawca w uzasadnieniu podnosi, że poprzez przyznanie użytkownikom wieczystym roszczenia o przekształcenie ich prawa w prawo własności nastąpiło wywłaszczenie gmin bez słusznego odszkodowania, a nawet, w przypadkach określonych w art. 6 ustawy – bez jakiegokolwiek odszkodowania.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 12 marca 1998 r. zdecydował o łącznym rozpoznaniu obu wniosków. Następnie do tej samej sprawy został dołączony wniosek z 17 sierpnia 1998 r., skierowany do Trybunału Konstytucyjnego przez Radę Miejską w Knurowie. Jego przedmiotem jest także ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Zarzut dotyczy naruszenia art. 21 w związku z art. 165 ust. 1 konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 kwietnia 1998 r. wyraził stanowisko, iż zaskarżona ustawa nie jest niezgodna z przepisami konstytucji wskazanymi przez wnioskodawców jako wzorce kontroli. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ani art. 21 ust. 2, ani art. 64 ust. 2 konstytucji nie mają zastosowania do własności przysługującej

gminom. Pierwszy z powołanych przepisów odnosi się do wywłaszczenia, które może być dokonane tylko na cele publiczne i tylko na rzecz Skarbu Państwa lub gmin. Nie jest możliwe wywłaszczenie gmin. Ingerencja ustawodawcy w sferę własności publicznej jest bowiem dopuszczalna i nie stanowi ona wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 konstytucji. Na nieprawidłowy wybór drugiego spośród wzorców kontroli, art. 64 ust. 2 konstytucji, wskazuje sama systematyka ustawy zasadniczej. Przepis ten mieści się w rozdziale II, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Nie ma zatem możliwości stosowania tego wzorca kontroli do oceny sytuacji prawnej gminy.

Mimo zakwestionowania wzorca kontroli konstytucyjnej wskazanego przez wnioskodawców, Prokurator Generalny dostrzega fakt, że w wyniku zaskarżonej ustawy gminy zostały pozbawione własności części ich majątku. Dostrzega również, że warunki finansowe przekształcenia są dla gmin mniej korzystne, niż te, które wynikają z ogólnych zasad sprzedaży gruntów gminnych, ustalonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Tej ingerencji w sferę własności komunalnej nie można jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać za niekonstytucyjną. Dla uzasadnienia swego stanowiska Prokurator Generalny odwołał się do wcześniejszych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu (*sygn. K. 10/95*, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 10) Trybunał uznał, że ingerencja ustawodawcy w sferę uprawnień samorządu terytorialnego jest możliwa w zakresie szerszym i na innych zasadach, aniżeli w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej. Konieczne jest jednak zachowanie zasady proporcjonalności. Ingerencję tę Trybunał Konstytucyjny wiąże z koniecznością kontynuowania procesu legislacyjnego, którego celem jest dostosowanie stosunków cywilnoprawnych do zmian, jakie niosą ze sobą przeobrażenia ustrojowe. Zaskarżona ustawa mieści się w ramach tego procesu. Prokurator Generalny argumentuje bowiem dalej, że instytucja użytkowania wieczystego, „jako zastępcza forma własności w poprzednim ustroju” nie przystaje do zmienionych warunków ustrojowych, w których podstawą gospodarki rynkowej jest własność prywatna. Oprócz porządkowania stosunków własnościowych ważnym uzasadnieniem dla uchwalenia ustawy była także potrzeba pozytywnego przesądzenia o trwałości praw użytkowników wieczystych – osób fizycznych jeszcze przed przystąpieniem Polski do rokowań o członkostwo w Unii Europejskiej. W konsekwencji unormowanie ustawy, choć prowadzi do uszczuplenia majątku gmin, jest uzasadnione ważnym interesem publicznym.

Przez pryzmat interesu społecznego trzeba także ocenić system opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, cel ustawy będzie osiągnięty dopiero wówczas, gdy możliwie największa grupa osób zainteresowanych będzie mogła skorzystać z ustawy. Osiągnięcie celu jest więc możliwe tylko przez stworzenie przystępnych warunków nabycia. System opłat przewidziany w ustawie, bardzo korzystny dla osób ubiegających się o przekształcenie, nie podważa – wbrew twierdzeniom wnioskodawców – zaufania do Państwa i stanowionego prawa tych obywateli, którzy wcześniej, na zasadach ogólnych, wykupili użytkowane wieczystość nieruchomości. Ustawa nie narusza bowiem praw osób, które nabyły na własność nieruchomość oddaną im w użytkowanie wieczyste.

Wszystkie te względy, zdaniem Prokuratora Generalnego, sprawiają, że zaskarżonej ustawy nie można uznać za sprzeczną z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), czy też naruszającą art. 165 ust. 1 konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego nieuzasadniony jest też zarzut sprzeczności z art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji. Nie ma bowiem podstaw do twierdzenia, że na skutek wejścia w życie ustawy dochody gmin ulegną natychmiastowemu uszczupleniu. Przewidziana w ustawie opłata za przekształcenie będzie wpływać do budżetów gmin, niemal w dotychczasowej wysokości, przez co najmniej 5 lat. Przekształcenie dokonywać się będzie sukcesywnie, co także łagodzi ewentualne skutki finansowe. Wreszcie, Prokurator Generalny zwraca uwagę na mechanizmy pozwalające na dofinansowanie gmin. Należy też oczekiwać, że podatek katastralny, który ma być wprowadzony w niezbyt odległym czasie, poprawi sytuację finansową gmin.

W stanowisku z 22 grudnia 1998 r., będącym odpowiedzią na wniosek złożony przez Radę Miejską w Knurowie, Prokurator Generalny podtrzymał wcześniej wyrażone zapatrywanie.

3. Minister Skarbu Państwa w piśmie z 8 czerwca 1998 r. wyraził stanowisko, iż ustawa nie narusza konstytucji. Uzasadniając je przedstawił przede wszystkim *ratio legis* zaskarżonej ustawy. Przyczyną jej uchwalenia było dążenie do zabezpieczenia interesów użytkowników wieczystych, przede wszystkim na „Ziemiach Odzyskanych”, „w związku z przewidywanym przyjęciem obowiązujących w Unii Europejskiej standardów obrotu nieruchomościami”, które zakładają „swobodę obrotu ziemią także w stosunku do cudzoziemców”. Inny motyw uchwalenia ustawy, to dążenie do zaspokojenia roszczeń

„reprzywatyzacyjnych” i poprawa sytuacji osób poszkodowanych w wyniku nacjonalizacji i tych, które utraciły majątek wskutek wojny 1939-1945. Minister Skarbu Państwa podnosi też „postulat likwidacji instytucji użytkowania wieczystego jako instytucji nieprzystającej do wymogów wolnego rynku”. Argumenty te uzasadniają twierdzenie, że ustawa czyni zadość konstytucyjnym zasadom sprawiedliwości społecznej oraz ochrony własności.

Podjęcia przez ustawodawcę realizacji wskazanych celów nie można kwestionować. Należy tylko ustalić, czy ustawodawca nie przekroczył zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawo własności gmin. Minister Skarbu Państwa, nie kwestionując ochrony własności komunalnej, zwraca uwagę, że ochrona ta jest zmodyfikowana w zestawieniu z ochroną stosowaną wobec podmiotów prawa prywatnego. Mienie komunalne może być narażone na ograniczenia, jednak pod warunkiem, że służą one realizacji dobra o charakterze ogólnym. W dalszym ciągu uzasadnienia Minister przyznaje, że ustawa oznacza „daleko idącą ingerencję ustawodawcy w swobodę dysponowania przez gminy ich majątkiem”. W ocenie Ministra interes gminy został jednak zabezpieczony przez przyznanie jej opłat, które mają pełnić funkcję odszkodowania dla dotychczasowego właściciela. Nieodpłatne przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest przewidziane wyłącznie w stosunku do tych osób, wobec których na Państwie Polskim ciąży „dług zadośćuczynienia” za szkody doznane w latach 1939-1945. Okoliczność, iż zadośćuczynienie to realizowane jest kosztem majątku komunalnego, a nie majątku Skarbu Państwa, nie ma – zdaniem Ministra – istotnego znaczenia, gdyż gminy zostały wyposażone w część majątku Państwa.

W konsekwencji Minister Skarbu Państwa uznał, iż ustawa nie narusza zasady proporcjonalności, przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako miara dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie została więc naruszona zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4. W związku z tym, że już po złożeniu wniosków w niniejszej sprawie ustawa będąca przedmiotem zaskarżenia została częściowo zmieniona (Dz.U. z 1998 r. Nr 156, poz. 1020), a także ze względu na potrzebę uściślenia zakresu kontroli, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do wnioskodawców o zajęcie stanowiska wobec zmian wprowadzonych do ustawy i precyzyjne wskazanie kwestionowanych przepisów.

Odpowiadając pismem z 14 lipca 1999 r. Prezydent Miasta Knurów wyjaśnił, że uchwała Rady Miejskiej będąca podstawą wniosku złożonego do Trybunału, dotyczyła

całej ustawy i dlatego, „zdaniem Gminy nie ma potrzeby podejmowania nowej uchwały w związku z nowelizacją zaskarżonej ustawy tym bardziej że (...) nowelizacja ustawy pogarsza sytuację Gminy jako właściciela”. W piśmie wyrażono też pogląd, że szczególnym przykładem niezgodności z konstytucją są art. 1 i art. 3 zaskarżonej ustawy. Pogląd ten nie został wsparty uchwałą Rady Miejskiej.

W piśmie z 16 sierpnia 1999 r. Przewodniczący Rady Miasta i Gminy w Margoninie wyjaśnił, że zmiany zaskarżonej ustawy, które „miały głównie na celu dalszą, znaczną poprawę potencjalnych możliwości ubiegania się przez osoby fizyczne o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie wpłynęły na stanowisko wyrażone we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego”. Zasadniczy sprzeciw wnioskodawców budzą art. 5 i art. 5 a, ustalające opłaty za przekształcenie. Wyjaśnieniom Przewodniczącego nie towarzyszyła jednak uchwała Rady, która zawęziłaby zakres kontroli do tych przepisów.

Rada Miejska w Cieszynie odpowiedziała pismem z 23 sierpnia 1999 r. Dołączono do niego uchwałę Rady z 19 sierpnia 1999 r. rozszerzającą zakres pierwotnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego „o zmianę ustawy z 3 grudnia 1998 r.”. Uchwała nie precyzuje zakresu kontroli konstytucyjnej, choć w piśmie przewodnim do niej jako sprzeczne z konstytucją wskazano na art. 1, art. 4, art. 5, art. 5a oraz art. 6 ustawy.

5. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Finansów z pytaniem o skutki, jakie zaskarżona ustawa może wywołać w finansach gmin. W odpowiedzi do Trybunału wpłynęło pismo Ministra Finansów z 15 marca 1999 r. wraz z analizą szacunkową skutków finansowych ustawy, opracowaną przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na podstawie konsultacji ze Związkiem Miast Polskich. Z analizy tej wynika wielkość strat w budżetach gmin, przewidywanych w związku z realizacją ustawy. Następnie, pismem z 28 września 1999 r., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przedstawił swoje stanowisko w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie kwestionując prawa ustawodawcy do racjonalnego kształtowania mienia komunalnego, także do jego redystrybucji na rzecz podmiotów spoza układu administracji publicznej, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wyraził pogląd, że przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności za symboliczne kwoty narusza konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania, które powinno odpowiadać rynkowej wartości utraconego prawa. Zdaniem Prezesa, zasady odpłatności przyjęte w zaskarżonej ustawie

nie tylko godzą w słuszne interesy gmin, ale także różnicują sytuację obywateli wobec prawa.

II

W toku rozprawy 12 kwietnia 2000 r. przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Rady Miasta i Gminy Margonin, podniósł, że kwestionowana ustawa nie przewiduje mechanizmów gwarantujących słuszne odszkodowanie dla gmin w związku z pozbawieniem własności. Jednocześnie ich zadania pozostały bez zmian; nie podwyższono także subwencji ogólnej. Zwrócił uwagę, że możliwość przekształcenia użytkowania wieczystego we własność w drodze cywilnoprawnej, za odpłatnością odpowiadającą wartości rynkowej, ustawodawca przewidział już w ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami wywłaszczaniu nieruchomości. Podkreślił, że wprowadzenie przez kwestionowaną ustawę specjalnego trybu przekształcenia darmowego, albo za bardzo niską opłatą, jest wyrazem sprzecznego z art. 2 konstytucji uprzywilejowania części użytkowników wieczystych. Przedstawiając straty finansowe reprezentowanej gminy poinformował, że najniższa opłata z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego wyniosła 11 groszy. Wyjaśnił, że wpływy gminy z tytułu umownego przekształcenia prawa wyniosłyby 2.044.000 zł. Natomiast wysokość należnych gminie opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego na podstawie kwestionowanej ustawy, to 28.204 zł. Odpowiadając na pytania Sędziów Trybunału przedstawiciel Rady Miasta i Gminy Margonin przyznał, iż nie ma pewności, czy wszyscy użytkownicy wieczystości wykupiliby użytkowane nieruchomości na własność w trybie cywilnoprawnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że kwestionowana ustawa wprowadziła zmiany systemowe w dochodach gmin, pozbawiając je części dochodów własnych czerpanych z posiadanego dotychczas majątku.

Przedstawiciel Rady Miejskiej w Cieszynie, podtrzymując wniosek, podzielił argumenty reprezentanta Margonina. Przedstawiciel Rady Miejskiej w Knurowie, także podtrzymał wniosek Rady. Nie kwestionując celu ustawy, jakim była ochrona użytkowników wieczystych na Ziemiach Odzyskanych oraz tych, którzy utracili majątek w wyniku wojny 1939-1945, zwrócił uwagę na znacznie szerszy zakres użytkowania wieczystego i tym samym – działania ustawy. Zaakcentował epizodyczny charakter ustawy

i podkreślił kategoryzację obywateli, będącą skutkiem ograniczonego w czasie jej obowiązywania. Obywatele zostali podzieleni na dwie kategorie: tych, którzy przekształcili lub przekształcą w przyszłości przysługujące im prawo użytkowania wieczystego we własność według zasad rynkowych, wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz tych, którym udało się skorzystać z dobrodziejstwa kwestionowanej ustawy.

Przedstawiciel Sejmu, podtrzymując tezę o zgodności ustawy z konstytucją, wyraził pogląd, iż ustawa jest właściwym krokiem w kierunku wyeliminowania użytkowania wieczystego, które jest prawem ułomnym i jako takie powinno być usunięte z naszego porządku prawnego. Straty finansowe gmin spowodowane ustawą są niewielkie; w początkowym okresie jej obowiązywania, ze względu na dokonywanie jednorazowych opłat, dochody gmin mogą nawet ulec zwiększeniu. Ewentualne straty ujawnią się najwcześniej po 5 latach i mogą być rekompensowane przez stosowną subwencję. W fazie pytań przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, dlaczego nowelizując kwestionowaną ustawę dopuszczono możliwość składania wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego przez osoby, które prawa tego jeszcze nie nabyły, lecz tylko zawarły z gminą umowę notarialną o jego ustanowieniu. Przyczyną takiego rozwiązania jest długi okres oczekiwania na ujawnienie prawa w księdze wieczystej. Posłowie uznali, iż w takiej sytuacji możliwość złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nie powinna być warunkowana wpisem tego prawa w księdze wieczystej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Podkreślił, iż własność jest prawem gwarantującym silniejszą pozycję od użytkowania wieczystego. Kwestionowana ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym użytkowników wieczystych, obawiających się o swoją sytuację. Konieczne jest też uwzględnienie faktów prawnych powstałych w ciągu 2 lat obowiązywania kwestionowanej ustawy.

W końcowej części rozprawy przedstawiciele wnioskodawców podtrzymali wnioski w pełnym zakresie. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego wnieśli o stwierdzenie zgodności kwestionowanej ustawy z konstytucją.

III

Ze względu na zasięg przedmiotowy zaskarżonej ustawy, a w konsekwencji jej społeczne i gospodarcze znaczenie Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne, przed przystąpieniem do zbadania jej zgodności z konstytucją, poddać analizie naturę prawną użytkowania wieczystego i jego miejsce w systemie praw rzeczowych.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity z 1969 r. Dz.U. Nr 22, poz. 159). Ustawa ta zniosła jednocześnie instytucję własności czasowej przewidzianą w dekreście z 11 października 1946 – Prawo rzeczowe. W dniu jej wejścia w życie, tj. 21 lipca 1961 r. zarówno własność czasowa, jak i inne prawa do gruntu ustanowione na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów (prawo zabudowy, prawo wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego, zarząd i użytkowanie gruntu ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe) przekształciły się w prawo użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste zostało następnie wprowadzone do kodeksu cywilnego, jako prawo rzeczowe usytuowane między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Mimo uregulowania w kodeksie cywilnym (art. 232-243), ustawodawca utrzymał w mocy także odnoszące się do użytkowania wieczystego przepisy ustawy o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach. Ta dwutorowość regulacji użytkowania wieczystego została zachowana, choć ustawy szczególne zmieniały się: ustawę z 1961 r. zastąpiła ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.), tę z kolei – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.). Ewoluowała także koncepcja użytkowania wieczystego. Początkowo prawo to powstawało w drodze decyzji administracyjnej o przeznaczeniu określonego gruntu do oddania w użytkowanie wieczyste. Osoba, na rzecz której decyzja została wydana uzyskiwała tzw. promesę użytkowania wieczystego i mogła się ubiegać o zawarcie z nią umowy w formie aktu notarialnego o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1990 r. zniosła wymóg decyzji administracyjnej; użytkowanie wieczyste powstaje więc w sposób właściwy wszystkim prawom rzeczowym, tj. przez umowę między właścicielem nieruchomości i nabywcą użytkowania wieczystego. Wybór kontrahenta następuje co do zasady w trybie przetargu. Wpis do księgi wieczystej był od początku (art. 12 ust. 4 ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach), i nadal pozostaje (art. 27 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), warunkiem konstytutywnym powstania

użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste zostało skonstruowane jako prawo celowe; było ustanawiane w celu budowy mieszkań. Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których prawo mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne i spółdzielnie mieszkaniowe. Obecnie, może być ono wykorzystywane także do innych celów, zwłaszcza inwestycyjnych. Tym samym ustawodawca zrezygnował z limitowania kręgu podmiotów, które mogą być potencjalnymi użytkownikami wieczystymi.

Mimo wskazanych wyżej zmian, przez cały okres funkcjonowania użytkowania wieczystego w naszym systemie prawnym nie zmieniona pozostaje jego treść, a tym samym – wartość gospodarcza. Zgodnie z art. 233 kc, użytkownik wieczysty z wyłączeniem innych osób może korzystać z gruntu oraz może swym prawem rozporządzać. W tym zakresie jego uprawnienia są identyczne z uprawnieniami właściciela gruntu (art. 140 kc). Różnica tkwi w wyznaczeniu granic wykonywania tych uprawnień. O ile właścicielowi służą one w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego, o tyle użytkownika wieczystego limituje: ustawa, zasady współżycia społecznego i umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Z umowy wynikają granice czasowe prawa (40-99 lat), obowiązek uiszczania opłaty rocznej i sposób zagospodarowania gruntu. Użytkownik wieczysty jest jednocześnie właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie. Przyznanie użytkownikowi wieczystemu tak szerokich uprawnień decyduje o pozycji tego prawa w systematyce praw rzeczowych i o jego znaczeniu rynkowym. W okresie trwania użytkowania wieczystego uprawniony korzysta ze wszystkich atrybutów własności, a przede wszystkim może swobodnie swym prawem rozporządzać, także na wypadek śmierci. Wyłączone są jakiekolwiek uprawnienia do gruntu innych osób, w tym – co należy szczególnie podkreślić – uprawnienia właściciela, tj. jednostki samorządu terytorialnego lub państwa. Póki trwa użytkowanie wieczyste, póty właściciel nie może podejmować działań, które zagrażałyby użytkownikowi wieczystemu. Najlepszą ustawową gwarancją takiego stanu rzeczy jest art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym: „Nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu”.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje faktu, iż użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego w okresie, gdy nie była możliwa sprzedaż gruntów państwowych. Nie kwestionuje też oceny, że w tamtym okresie było ono wykorzystywane jako jedna z form uprzywilejowywania osób zasłużonych dla reżimu.

Trybunał zwraca jednak uwagę, że ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo to, oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku, jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności. Słusznie podnosi się w doktrynie walory ekonomiczne tego prawa, które dla inwestora ma tę zasadniczą zaletę, że pozwala mu wejść we władanie nieruchomością bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Jednocześnie nabywane prawo, ze względu na czas trwania, gwarantuje inwestorowi opłacalność czynienia nawet bardzo znacznych nakładów. Z drugiej strony właściciel, którym jest podmiot wykonujący zadania publiczne, poprzez wskazanie w umowie w sposób wiążący celu użytkowania wieczystego, ma wpływ na sposób zagospodarowania terenu (por. E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 2/99, s. 14, 15). Istotne funkcje użytkowania wieczystego w gospodarce rynkowej podkreślono w stanowisku Rządu Polskiego wobec poselskich projektów ustaw przewidujących przekształcenie użytkowania wieczystego i uwłaszczenie użytkowników wieczystych (pismo z 27 maja 1997 r.).

Konkludując należy podkreślić, iż prawo polskie uformowało użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a klasycznymi prawami rzeczowymi ograniczonymi (użytkowanie, służebności i inne), zbliżone w swej treści do własności. Podkreślenie silnej pozycji prawnej użytkownika wieczystego nie oznacza jednak, że po stronie właściciela gruntu (Skarb Państwa, gmina) pozostaje nic nie znaczące *nudum ius*. Wprawdzie w okresie trwania użytkowania użytkownik wieczysty jest jedynym dysponentem przedmiotu użytkowania, jednakże właścicielowi gruntu przysługuje cywilnoprawne roszczenie o opłaty, kontrola sposobu wykorzystywania gruntu co do jego zgodności z umową, a wreszcie – swoboda decyzji co do przedłużenia lub nieprzedłużenia użytkowania wieczystego po upływie okresu, na jaki je ustanowiono.

Trzeba zwrócić uwagę, że istnienie silnego prawa do gruntu, które jest – obok własności – prawem umożliwiającym podejmowanie i realizację inwestycji, w tym budownictwa mieszkaniowego, to cecha wspólna wielu porządków prawnych, zarówno w aspekcie historycznym, jak i prawnoporównawczym. Pierwotnym wzorcem jest znana prawu rzymskiemu *emfiteuza*, dziedziczne i zbywalne prawo trwałego (wieczystego) użytkowania cudzego gruntu za zapłatą daniny (por. W. Osuchowski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1981, s. 292). Współcześnie prawa tego rodzaju funkcjonują, rzecz

jasna w zróżnicowanej postaci normatywnej, w państwach zachodnich. Jako przykład można wskazać dzierżawę wieczystą oraz dzierżawę w celu zabudowy przyjętą w prawie francuskim i dziedziczne prawo zabudowy regulowane w prawie niemieckim.

Dzierżawa wieczysta (*bail emphytéotique*) początkowo funkcjonowała w prawie francuskim jako prawo umożliwiające oddanie gruntu rolnego do eksploatacji innej osobie. Ustawowa regulacja z 25 czerwca 1902 r. pozwoliła na rozszerzenie zakresu zastosowania dzierżawy wieczystej. Ze względu na długi okres trwania (18-99 lat) oraz uprawnienia prawnorzeczowe z nią związane (dopuszczalność zbycia i obciążenia hipoteką), daje ona możliwość dokonywania poważnych inwestycji i zabudowy gruntu. Podkreśla się, że prawo to jest wykorzystywane przez społeczności lokalne, gdyż ułatwia im – przy zachowaniu własności ziemi – kierowanie procesem zabudowy i urbanizacji, co ma doniosłe znaczenie zwłaszcza w miastach. Ważne jest też umożliwienie inwestycji podmiotom gospodarczym bez konieczności ponoszenia nakładów na zakup gruntu (F. Collart Dutilleul, Ph. Delbecque, *Contrats civils et commerciaux*, Paryż 1991, s. 274). Dzierżawa w celu zabudowy (*bail a construction*), wprowadzona do prawa francuskiego ustawą z 16 października 1964 r., wyrosła – jak się podkreśla – z niedostatków dzierżawy wieczystej, pozostającej domeną gospodarki rolnej. Według ustawy, na osobie uprawnionej ciąży zobowiązanie do wzniesienia na oddanym jej terenie określonej konstrukcji i do jej utrzymywania przez czas trwania umowy (18-99 lat). Przysługuje mu prawo rzeczowe do nieruchomości, prawo, które ma charakter zbywalny i może być obciążone hipoteką. Uprawniony wnosi opłatę, podlegającą co 3 lata waloryzacji, albo może być zobowiązany do udostępnienia właścicielowi gruntu korzystania (w różny sposób) z części nieruchomości.

W prawie niemieckim prawo zabudowy (*Erdbaurecht*) początkowo było uregulowane w kodeksie cywilnym w § 1012-1017. Jednak przepisy te, już 15 stycznia 1919 r., zostały zastąpione regulacją szczególną poświęconą tej instytucji. Zgodnie z § 1, nieruchomość gruntową można obciążyć zbywalnym i dziedzicznym prawem, na podstawie którego uprawniony może wznieść na powierzchni lub pod powierzchnią budowlę. Umowa powinna określać bliżej prawa i obowiązki stron; może przyznawać właścicielowi prawo żądania zwrotu nieruchomości przy spełnieniu pewnych przesłanek, a także uzależniać prawo rozporządzania od zgody właściciela nieruchomości. Przez czas trwania prawa właściciel otrzymuje opłatę za korzystanie ze swojego gruntu. Po wygaśnięciu prawa uprawnionemu należy się odszkodowanie (całkowite lub częściowe) za

budowle wzniesione na gruncie. Podkreśla się gospodarcze znaczenie prawa zabudowy, które umożliwia wznoszenie budynków bez zakupu gruntu (por. J. Schapp, *Sachenrecht*, Monachium 1989, s. 20, H. Schwab, H. Prutting, *Sachenrecht*, Monachium 1991, s. 350).

Przedstawione wyżej uwagi uzasadniają twierdzenie, że użytkowanie wieczyste, mimo swego szczególnego rodowodu i traktowania go jako *sui generis* substytutu prawa własności, nie jest reliktem epoki socjalistycznej, lecz – w swym obecnym kształcie – stanowi instytucję prawną odpowiadającą standardom europejskim. Jest jedną z form prawnych władania gruntem, która wzbogaca wachlarz możliwości obrotu nieruchomościami. Pozostawiona obok własności i kilku innych form korzystania z nieruchomości (prawnorzeczowych – użytkowania, obligacyjnych – najem, dzierżawa, użyczenie), pozwala osobom zainteresowanym na dokonanie wyboru takiego stosunku prawnego, który najbardziej odpowiada ich zamierzeniom gospodarczym i możliwościom finansowym (por. J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* [w:] *Studia Iuridica*, Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego, Warszawa 1994, zwł. s. 123).

Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne poczynienie tych uwag wstępnych, gdyż stanowią one właściwe tło dla oceny wniosków złożonych w niniejszej sprawie.

IV

Zaskarżona ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, w pierwotnym kształcie nadanym jej 4 września 1997 r., przewidywała – zgodnie ze swoim tytułem – możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Warunkiem ubiegania się o przekształcenie było powstanie prawa przed opublikowaniem ustawy, tj. 9 października 1997 r. oraz złożenie wniosku przed 31 grudnia 2000 r. Podmioty uprawnione do ubiegania się o przekształcenie, to użytkownicy wieczystości będący osobami fizycznymi. Choć natura prawna przekształcenia prawa nie jest jasna (por. H. Cioch, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 12/98, s. 14 i n.), to nie ulega wątpliwości, że nie następuje ono z mocy prawa, lecz na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. Decyzje te mają charakter prawotwórczy i zaopatrzone wzmianką o ich ostatecznym charakterze są podstawą ujawnienia nowego właściciela nieruchomości w księdze wieczystej (por. S. Rudnicki, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4 września 1997 r.*, MoP 11/97, s.

430). Organem właściwym do wydania decyzji o przekształceniu był przewodniczący zarządu gminy lub – w przypadku gruntów państwowych – kierownik urzędu rejonowego. W zamian za przekształcenie prawa gmina lub państwo pobierają opłatę jednorazową w wysokości ustalonej według zasad wskazanych w art. 5 ustawy. Jej art. 6 wskazywał grupy podmiotów, które mogą się ubiegać o nieodpłatne przekształcenie. Są to użytkownicy wieczystości lub ich następcy prawni:

- którym nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia wskutek wojny 1939-1945 i którzy pozostawili majątek na terytorium znajdującym się obecnie poza obszarem Polski,
- którzy, na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo Polskie mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą,
- którym oddano nieruchomości w użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany po 1949 r., a przed 29 kwietnia 1985 r.,
- którym oddano nieruchomości w użytkowanie wieczyste nieodpłatnie.

Dla zabezpieczenie roszczeń państwa lub gminy ustawa przewiduje „hipotekę przymusową” na nieruchomości objętej przekształceniem (art. 7)

Ustawa w przedstawionym kształcie obowiązywała niespełna rok. Już 3 grudnia 1998 r. została znowelizowana. Zmiany zmierzały w kierunku rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstwa ustawy. I tak:

- z wnioskiem o przekształcenie mogą teraz wystąpić użytkownicy wieczystości i ich następcy prawni, jeśli użytkowanie powstało przed 31 października 1998 r.; przesunięto zatem o ponad rok (9 października 1997 r.- 31 października 1998 r.) datę powstania prawa, które może stanowić podstawę ubiegania się o przekształcenie,
- wystarczającym warunkiem ubiegania się o przekształcenie jest teraz sam fakt zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego w formie aktu notarialnego; zrezygnowano zatem z warunku istnienia użytkowania wieczystego (jak wiadomo, powstaje ono dopiero z chwilą ujawnienia w księdze wieczystej),
- ustawą objęto także osoby fizyczne, które nabyły gospodarstwa rolne na podstawie aktu nadania (oraz ich następców prawnych), a także osoby, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego będący prawem związanym z odrębną własnością lokalu.

Rozszerzono także krąg podmiotów, którym przysługuje nieodpłatne przekształcenie prawa. Dodatkowo mogą z niego skorzystać ci, którzy wnieśli jednorazową

opłatę za cały okres użytkowania wieczystego oraz osoby, które uiszczały tzw. czynsz symboliczny lub opłatę symboliczną, przewidziane w dekrecie z 26 października 1946 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Nieodpłatne przekształcenie przewidziano także w odniesieniu do osób, które uzyskały gospodarstwa rolne na podstawie aktu nadania.

Niezależnie od nowelizacji zaskarżonej ustawy na ukształtowanie jej treści wpłynęła też reforma administracji publicznej; w jej efekcie nastąpiła zmiana organów właściwych do rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji w sprawie przekształcenia. Kierownika urzędu rejonowego zastąpił – w odniesieniu do gruntów państwowych – starosta wykonujący zadania administracji rządowej (prezydent miasta na prawach powiatu).

V

1. Przystępując do oceny zasadności wniosków złożonych przez rady gmin w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności badał ich zakres. Ustalenia wymaga przede wszystkim, czy przedmiotem zaskarżenia jest ustawa w kształcie sprzed nowelizacji, czy też – po zmianach wprowadzonych 3 grudnia 1998 r. Ponadto konieczne jest wyjaśnienie, które przepisy ustawy, czy też ustawa w całości, stanowią przedmiot kontroli.

Odnosząc się do pierwszej kwestii trzeba odnotować, że wszystkie uchwały rad gmin podjęte były przed nowelizacją i z natury rzeczy dotyczą ustawy w jej pierwotnym kształcie. Tylko Rada Miejska Cieszyńska uchwałą z 19 sierpnia 1999 r. rozszerzyła zakres swego wniosku obejmując nim także zmianę kwestionowanej ustawy. Istnieją zatem formalnoprawne podstawy do objęcia kontrolą ustawy w kształcie nadanym jej ustawą z 3 grudnia 1998 r. Trybunał zwraca uwagę, że pozostałe gminy – choć formalnie nie zaskarżyły znowelizowanej ustawy – w nadesłanych pismach podtrzymują twierdzenie o sprzeczności jej przepisów z konstytucją.

Ustalając zakres kontroli konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, iż żaden z wnioskodawców nie wskazała konkretnych przepisów zaskarżonej ustawy naruszających, jego zdaniem, konstytucję. Z wniosków sformułowanych w oparciu o uchwały rad gmin wynika, że kwestionują one ustawę jako całość. Gminy bowiem zarzut niezgodności z konstytucją kierują przeciwko wprowadzonemu ustawą mechanizmowi przekształcania

użytkowania wieczystego we własność, którego skutkiem jest odjęcie im własności bez ich zgody a nadto – bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. Jednocześnie jednak wydaje się, że wnioski nie trafiłyby do Trybunału, gdyby gminy w zamian za utracone prawo własności otrzymały odpowiednią rekompensatę finansową.

Zdaniem Trybunału, w istocie trudno jest wyłuskać z tekstu ustawy poszczególne przepisy i poddać je ocenie w oderwaniu od pozostałych. Ustawa jest bowiem aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu. W ustawie są oczywiście normy decydujące o charakterze prawnym samego przekształcenia i takie, które mają znaczenie techniczne, służą jedynie wykonaniu jej podstawowych postanowień. Przymusowy – z punktu widzenia wnioskodawców – charakter przekształcenia prawa wynika z zestawienia art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy. Art. 1 decyduje o samym wprowadzeniu nowej instytucji do polskiego porządku prawnego oraz określa jej zakres podmiotowy i czasowy, art. 3 przewiduje obligatoryjność wydania – na wniosek zainteresowanego – decyzji o przekształceniu. Z kolei określenie zasad finansowych przekształcenia, mające istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności całej instytucji, zawarte jest w art. 5, art. 5a i art. 6 ustawy. Gdyby jednak ewentualne orzeczenie stwierdzające sprzeczność z konstytucją objęło wszystkie zasadnicze przepisy, pozostałe straciłyby rację bytu.

Dlatego Trybunał – stosownie do zakresu wniosków – przyjął, że przedmiotem zaskarżenia są wszystkie przepisy ustawy. Założenie to nie przesądza oczywiście wniosku końcowego. Poddanie analizie całego aktu normatywnego z punktu widzenia jego konstytucyjności, nie oznacza przyjęcia alternatywy: całość zgodna albo całość niezgodna z konstytucją. Zmusza natomiast do zbadania z punktu widzenia zgodności z konstytucją wszystkich przepisów aktu i prześledzenia poszczególnych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu. Dodajmy, że tylko badanie całości pozwala na ocenę skutków społecznych ustawy.

2. Zakres kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie ma jeszcze jeden aspekt. Oceniane przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a zatem gmin, powiatów i samorządu województw. Ze względu na datę powstania jednostek samorządu na szczeblu wyższym od gminnego (1 stycznia 1999 r.), praktycznie ustawa ma zastosowanie do majątku Skarbu Państwa i gmin. Tymczasem

wnioski o zbadanie zgodności z konstytucją złożyły tylko gminy. Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 tego przepisu konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają prawo występować do Trybunału o zbadanie aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy kontrola prowadzona przez Trybunał w niniejszej sprawie powinna ograniczyć się do badania konstytucyjności zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy ona mienia gmin, czy też kontrolą należy objąć przepisy ustawy *in abstracto*, w oderwaniu od tego, komu (gminom bądź państwu) przysługuje własność nieruchomości podlegających mechanizmowi przekształcenia prawa.

Będące skutkiem zaskarżonej ustawy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych w prawo własności, niewątpliwie dotyczy spraw objętych działaniem gmin, gdyż wpływa na stan przysługującego im mienia. Interes prawny gmin w orzeczeniu sprzeczności z konstytucją jest oczywisty. W konsekwencji, poza sporem pozostaje stwierdzenie legitymacji czynnej przysługującej gminom do zaskarżenia ustawy regulującej przekształcenie. Na tym jednak kończy się treść normatywna art. 191 ust. 2 konstytucji. Przepis ten nie może być odczytywany jako ograniczający kognicję Trybunału do rozpatrywania kwestii zgodności z konstytucją zaskarżonego przepisu tylko w odniesieniu do wnioskodawcy. Wniosek pochodzący od uprawnionego podmiotu wszczyna bowiem kontrolę konstytucyjną o charakterze abstrakcyjnym i prowadzi do wydania orzeczenia Trybunału, które skutkuje *erga omnes*, a zatem wobec wszystkich, nie tylko podmiotu (klasy podmiotów) będącego inicjatorem postępowania. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, inaczej niż postępowanie cywilne, ma doprowadzić nie tylko do oceny interesu prawnego podmiotów inicjujących procedurę, ale służyć ochronie interesu publicznoprawnego. Wprawdzie legitymacja służy podmiotom wskazanym w art. 191 ust. 1 konstytucji, jednak nie występują one do Trybunału o rozstrzygnięcie swej własnej sytuacji prawnej. W ocenie doktryny „legitymacja szczególna uruchamia ocenę danej normy (przepisu) w trybie kontroli abstrakcyjnej, której celem nie jest rozstrzygnięcie konkretnego stosunku spornego, ale doprowadzenie do rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjnej” (A. Jasiński, *Pojęcie legitymacji szczególnej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, Biuletyn TK 1999, Nr 1, s. 73 i powołana literatura).

Istotę badania konstytucyjności stanowi ocena, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli), zaś podstawową dyrektywą tej oceny jest zasada hierarchiczności źródeł prawa.

Tak określone kryterium oceny zgodności z konstytucją nie pozwala na to, by analizując konkretną normę uwzględniać relacje podmiotowe. Zdarza się, że ustawodawca w kilku przepisach tej samej ustawy statuuje normy odnoszące się do różnych adresatów. Wówczas istnieje możliwość, a nawet potrzeba, badania konstytucyjności każdej z norm. Może się okazać, że dyspozycja i sankcja tej samej treści adresowana do określonego podmiotu pozostaje w zgodzie z konstytucją, zaś zastosowana do innego podmiotu jest niekonstytucyjna. Ustawa podlegająca ocenie w niniejszej sprawie reguluje jednak mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w oderwaniu od tego, kto jest właścicielem przedmiotowych nieruchomości. Ustawodawca nie wyodrębnił w niej norm adresowanych do gmin i takich, których adresatem jest Skarb Państwa. Te same przepisy regulują przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gminnych i państwowych. W konsekwencji, w rozpatrywanej sprawie ocena musi obejmować całą ustawę, a nie tylko skutki, jakie wywołuje ona w odniesieniu do gmin.

Za poprawnością tego stanowiska przemawia też fakt, że – według powszechnego mniemania – celem kontroli konstytucyjnej jest wyeliminowanie z porządku prawnego aktu niezgodnego z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Akt normatywny uznany za sprzeczny z ustawą zasadniczą nie może funkcjonować w systemie prawnym; „eliminacja” oznacza, że wykluczone jest pozostawienie go w mocy w odniesieniu do niektórych tylko podmiotów.

Analizując kwestię zakresu kontroli z innego punktu widzenia wypada podkreślić, że jedną z zasad obowiązujących w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada dyspozycyjności statuuowana w art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”. Przepis ten wyznacza niewątpliwie przedmiotowe granice kontroli konstytucyjnej. Jej ramy, zarówno gdy chodzi o oceniane przepisy, jak i wzorce kontroli, wynikać powinny z treści wniosku złożonego do Trybunału przez uprawniony podmiot. „W tych warunkach trybunał, generalnie związany regułami postępowania określonymi przez ustawodawcę – w tym również granicami wniosku – „orzekając” nie może samodzielnie kształtować przedmiotu i zakresu zaskarżenia” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.* [w:] *Konstytucja, ustój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 257). Z powyższego nie wynika jednak, by złożenie wniosku przez określonego

uprawnionego pociągało za sobą podmiotowe ograniczenie zakresu orzekania; granice orzekania wynikające z zasady dyspozycyjności mają wyłącznie przedmiotowy charakter.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że fakt wystąpienia z wnioskiem wyłącznie przez gminy nie pociąga za sobą ograniczenia kontroli konstytucyjności ustawy do oceny skutków, jakie wywołuje ona w odniesieniu do mienia gminnego. Kontroli podlega wprowadzony przez zaskarżoną ustawę mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w oderwaniu od tego, czyje mienie mu podlega.

Po ustaleniu zakresu zaskarżenia możliwe jest przejście do oceny zarzutów.

VI

1. We wnioskach złożonych w niniejszej sprawie na plan pierwszy wysuwa się zarzut naruszenia gwarancji prawa własności. Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał ten zarzut z uwzględnieniem wszystkich powołanych we wnioskach wzorców kontroli, tj. art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 165 ust. 1 konstytucji. Od razu jednak nasuwa się spostrzeżenie, że w niniejszej sprawie niewątpliwie najważniejsze znaczenie ma wzorzec kontroli powołany przez gminę Cieszyn, a mianowicie – art. 165 ust. 1 konstytucji, wyznaczający wprost konstytucyjną sytuację gmin. Przepis ten przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i jednocześnie stanowi, że „przysługują im własność i inne prawa majątkowe”. Przepis wyraźnie rozróżnia prawo własności i inne prawa podmiotowe o charakterze majątkowym; wszystkim tym prawom przyznaje ochronę konstytucyjną.

Badanie zgodności zaskarżonej ustawy z art. 165 ust. 1 konstytucji wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia sytuacji majątkowej gminy na tle prawa polskiego. Ogół przysługujących gminie praw majątkowych stanowi mienie komunalne (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym). Według powszechnie przyjętego zapatrywania, prawo własności przysługujące samorządowi terytorialnemu jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 kodeksu cywilnego (tak T. Dybowski, *Mienie komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, Nr 1-2, s. 13, W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, tamże, s. 18). Rezygnacja ze zróżnicowania typów i form własności ze względu na podmiot, któremu prawo to przysługuje, jest niewątpliwą cechą współczesnego ujęcia własności w prawie polskim

(por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 54, E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 31, 32). Te ogólne sformułowania odnoszą się także do gmin. Odnosić jednak należy zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym gmina z natury rzeczy poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, gmina musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że także ta część majątku, która nie służy bezpośrednio użytkowi powszechnemu, nie może być wykorzystana na dowolne cele (tak bardzo wyraźnie T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996, s. 311). Dochody czerpane przez gminy z ich majątku są obracane na finansowanie zadań własnych samorządu. Jest rzeczą charakterystyczną, że w prawie polskim na osoby zarządzające mieniem komunalnym ustawodawca nałożył obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu „zgodnie z przeznaczeniem tego mienia” (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym).

Dopiero na tle dokonanej prezentacji możliwa jest ocena zaskarżonej ustawy z punktu widzenia chroniących własność przepisów konstytucji. Trybunał podkreśla podwójną rolę, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego. Przede wszystkim, w literaturze słusznie zwrócono uwagę na powiązanie osobowości prawnej gmin z przysługującą im własnością i innymi prawami podmiotowymi. Własność komunalna stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Dzięki niej, zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej (por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34 i 92; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 75; W. Miemiec [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej..., op.cit.*, s. 259). Własność przysługująca gminom odgrywa więc szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą

wyraża art. 165 ust. 1 konstytucji, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli. Nawet jeśli odrzuci się pozostałe wzorce kontroli (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji), to podstawa konstytucyjnej ochrony własności komunalnej wynika z art. 165 ust. 1 i jest tym silniejsza, że przepis ten traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu terytorialnego, jednego z istotnych elementów demokratycznego państwa.

Analizując zakres ochrony własności komunalnej nie można jednak ograniczyć się do roli, jaką odgrywa ona będąc gwarancją odrębnej od państwa osobowości prawnej gmin. Trzeba uwzględnić społeczno-gospodarcze przeznaczenie praw przysługujących gminie; nie może budzić wątpliwości, że służą one realizacji zadań ciążących na niej z mocy ustawy gminnej (tak. A. Agopszowicz, *op.cit.*, s. 90). Wykonaniu tych zadań służą zarówno te składniki majątku, które są konieczne do funkcjonowania organów gminy i zakładów świadczących usługi publiczne, jak i ta część majątku, z którego dochody gmina przeznacza na finansowanie zadań własnych. Wśród składników tej właśnie części majątku gminnego znajdują się z całą pewnością roszczenia cywilnoprawne o terminowe uiszczenie opłat, służące gminom przeciwko użytkownikom wieczystym. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że roszczenia te – jako „inne prawa majątkowe” – także są gwarantowane przez art. 165 ust. 1 konstytucji. Konieczne jest zwrócenie uwagi, że kwestionowana ustawa dotyczy niewątpliwie składników mienia komunalnego (nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste) nie przeznaczonych do bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, lecz stanowiących majątek gminy, z którego dochód przeznacza się na realizację zadań własnych samorządu.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał stwierdza, że zaskarżona ustawa niewątpliwie narusza konstytucyjną gwarancję mienia komunalnego (prawa własności i innych praw majątkowych) wyrażoną w art. 165 ust. 1 konstytucji. Wyjaśnienia wymaga, czy ingerencja ustawodawcy w prawa gmin znajduje usprawiedliwienie w innych, konstytucyjnych wartościach. Zanim jednak zostanie udzielona odpowiedź na to pytanie, niezbędna jest analiza zaskarżonej ustawy z punktu widzenia pozostałych, związanych z ochroną własności, wzorców kontroli.

2. Art. 21 ust. 1 konstytucji został powołany jako wzorzec kontroli we wniosku gminy Knurów, która domagała się zbadania zgodności zaskarżonej ustawy z art. 21 konstytucji bez wskazania konkretnego ustępu.

Art. 21 ust. 1 wyraża podstawową zasadę ustrojową głosząc, iż „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. W odróżnieniu od art. 7 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych (art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. – Mała Konstytucja), art. 21 ust. 1 konstytucji nie różnicuje form własności. Tezę o jednolitej ochronie własności, bez względu na jej podmiot, sformułowano w licznych wypowiedziach przedstawicieli doktryny, zarówno cywilistów jak i konstytucjonalistów (por. przykł. G. Bieniek, *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, Przegląd Legislacyjny 3/97, s. 211, B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 195). Pogląd ten został sformułowany także wprost w odniesieniu do własności komunalnej. „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (a więc przyznanie prawa własności i innych praw majątkowych), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 273). Uzupełniając przedstawione stanowisko Trybunał zwraca uwagę, iż tezy o równej ochronie własności przysługującej gminom bynajmniej nie osłabia wyrażona w art. 20 konstytucji zasada oparcia gospodarki rynkowej na własności prywatnej. Własności prywatnej nie można bowiem utożsamiać z własnością przysługującą osobom fizycznym. Jednostki samorządu terytorialnego w zakresie mienia, które nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu i – rzecz jasna – w zakresie, w jakim pozwalają na to obowiązujące przepisy (w szczególności ustawa o gospodarce komunalnej) uczestniczą w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących, tak jak osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego.

Trybunał stoi zatem na stanowisku, iż art. 21 ust. 1 konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu. W niniejszej sprawie jednak, wobec szczególnej ochrony mienia komunalnego, jaką gwarantuje art. 165 konstytucji, nie jest konieczne odwoływanie się do ogólnej formuły zawartej w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

3. Podobnie można odnieść się do art. 64 ust. 2 konstytucji, powołanego jako wzorzec kontroli we wniosku gminy Margonin. Przepis ten stanowi, że „własność, inne

prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W ocenie Prokuratora Generalnego przepis ten nie jest właściwym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż gminy, jako osoby prawne nie korzystają z ochrony własności przewidzianej w dziale traktującym o „wolnościach i prawach człowieka i obywatela”. Trybunał Konstytucyjny w zasadzie podziela stanowisko Prokuratora Generalnego w tej kwestii, zwraca jednak uwagę, że pewne prawa, np. prawo własności czy swoboda działalności gospodarczej, muszą – z istoty systemu gospodarczego – przysługiwać nie tylko osobom fizycznym, ale też innym podmiotom z osób fizycznych złożonym. Przyjęcie przez doktrynę takiego stanowiska podyktowane jest nie tyle zamiarem wzmocnienia pozycji osób prawnych, co dążeniem do intensyfikacji ochrony jednostek, które bądź to tworzą osobę prawną, bądź to korzystają z jej działalności. Wprawdzie – według definicji ustawowej – gminy są wspólnotami mieszkańców danego terytorium (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym), co wskazuje na pewien związek między prawami gminy jako osoby prawnej, a sytuacją osób fizycznych składających się na nią; jednakże zależność ta nie jest tak wyraźna i bezpośrednia, jak w przypadku innych osób prawnych (np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jej wspólników). W konsekwencji Trybunał uznał, że między sytuacją majątkową gminy i obywatela brak relacji, która uzasadniałaby odwołanie się do art. 64 ust. 2 konstytucji. Przepis ten, zasadniczo gwarantujący prawa obywateli, nie stanowi więc właściwego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał stwierdza, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału (por. przykł. *K. 18/95*, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1, *K. 27/95*, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 50; *K. 23/98*, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25) oraz przepisy obowiązującej konstytucji dostarczają nadmiaru argumentów za przyjęciem tezy, iż konstytucyjna ochrona własności odnosi się także do gmin. Decydujące znaczenie ma w tym względzie art. 165 ust. 1 konstytucji. Własność przyznana gminom w tym przepisie jest na pewno prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta przynajmniej z „ogólnej” ochrony, jaką konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu. Powołanie wzorca kontroli w postaci art. 165 ust. 1 akcentuje dodatkowo konstytucyjną gwarancję podmiotowości prawnej gmin, ich odrębności od państwa. Własność jako gwarant samodzielności gmin ma znaczenie ustrojowe. Ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin oznacza zawsze

nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności.

4. Kwestionowana ustawa jest bardzo daleko idącą ingerencją ustawodawcy w prawo własności gmin; w istocie oznacza ona odjęcie gminom własności pewnej kategorii dóbr. Stąd powołanie przez wnioskodawców kolejnego wzorca kontroli, art. 21 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że „wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Prokurator Generalny, odwołując się do definicji wywłaszczenia zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 112, 113), dowodzi, że w przypadku gdy gmina jest pozbawiana własności na rzecz osób fizycznych (a zatem nie na rzecz gminy czy Skarbu Państwa) i pozbawienie własności nie służy celom publicznym, nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem, o którym stanowi konstytucja. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustalenie zakresu stosowania art. 21 ust. 2 jest skomplikowanym problemem, którego na pewno nie rozwiązuje odwołanie się do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie można bowiem przyjąć, że definicje pewnych pojęć zawarte w ustawach zwykłych są wiążące przy nadawaniu znaczenia przepisom konstytucji. Proces interpretacji musi przebiegać w przeciwnym kierunku: to normy konstytucyjne narzucają kierunek wykładni przepisów innych ustaw (por. *wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99*, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 60). Dlatego zakres art. 21 ust. 2 trzeba ustalić opierając się na wykładni przepisów konstytucji, a nie ograniczać się do określeń z ustaw szczególnych. Trybunał zwraca więc uwagę, że art. 21 ust. 2 konstytucji nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia. Wykładnia językowa przepisu wskazuje wyraźnie, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś – jego cechą konstytutywną. Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę” (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196 i tam cyt. orzeczenie TK), czy też – jako „wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, PS 5/98, s. 31). Szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w prawie porównawczym (por. przykł. F. Zoll, *op.cit.*, s. 29. Orzecznictwo Strasburskie; Toruń 1998,

s. 884, H.P. Westermann, *BGB – Sachenrecht*, Heidelberg 1990, s. 16 i tam powołane orzeczenia BverfGe).

W świetle tych uwag trzeba ocenić kwestionowaną ustawę. Trybunał stwierdza, że poprzez jej postanowienia ustawodawca stworzył bezprecedensowy mechanizm, polegający na tym, że gminy mają obowiązek wydawania rażąco niekorzystnych dla siebie decyzji administracyjnych. Ta szczególna konstrukcja prawna, choć zaciera związek między ustawą a pozbawieniem własności komunalnej, nie może jednak całkowicie przesłonić skutku ustawy, jakim jest odjęcie własności wbrew woli uprawnionego.

Ograniczenie substancji majątku komunalnego samo w sobie nie przesądza jednak o naruszeniu art. 21 ust. 2 konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, mimo iż wyłączenie na tle tego przepisu musi być ujmowane szeroko, trudno traktować art. 21 ust. 2 jako wzorzec kontroli wszystkich aktów normatywnych skutkujących odjęciem gminom określonych składników ich majątku. Nie można zapominać, że okres zasadniczej przebudowy stosunków własnościowych w Polsce nie uległ jeszcze zakończeniu; trwają prace legislacyjne nad projektami ustaw, które mogą doprowadzić do istotnych zmian stanu własności (reprzywatyzacja i powszechne uwłaszczenie). Ponadto, warto podkreślić, część finansowo-prawna reformy administracji publicznej, zwłaszcza finansowanie zadań powiatów i samorządów województw, jest dopiero w toku realizacji. Można zatem powiedzieć, że ostateczny kształt majątkowo-finansowy samorządu stanowi pewną niewiadomą. Nie sposób wykluczyć, że udziały poszczególnych rodzajów dochodów w budżetach jednostek samorządu, przede wszystkim gmin, ulegną zasadniczym zmianom; miejsce dochodów z majątku własnego zajmie udział w podatkach. W tym stanie rzeczy, zmiany stanu własności komunalnej wynikające z norm o charakterze generalnym nie powinny być kwalifikowane jako wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 konstytucji. Właściwą podstawę oceny stanowi w tym wypadku art. 165 i art. 167 konstytucji, który – ujmując w uproszczeniu – gwarantuje gminom zachowanie dochodów na poziomie niezbędnym do wykonania przypadających im zadań. Zarzut naruszenia tego ostatniego przepisu stanowi przedmiot rozważań w dalszej części uzasadnienia.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 21 ust. 2 konstytucji nie stanowi w tym wypadku właściwego wzorca kontroli konstytucyjnej.

VII

1. Dopuszczalność uszczuplenia praw majątkowych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego była już kilkakrotnie przedmiotem uwagi Trybunału. Wychodząc z założenia, że własność nie jest prawem absolutnym, Trybunał nie negował nigdy możliwości ingerowania przez ustawodawcę w sferę prawa przysługującego gminom, w tym – odjęcia własności. Ze względu na specyficzny status mienia komunalnego, jego ochrona podlega swoistej modyfikacji, stąd gminy „muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystające do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL” (*K. 18/95*, s. 21). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie potwierdza ten kierunek interpretacji norm konstytucyjnych gwarantujących własność jednostek samorządu terytorialnego. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że jednostki te zostały wyposażone w majątek na skutek rozbicia jednolitego funduszu własności państwowej; ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej. Chronologia wydarzeń: komunalizacja mienia państwowego, uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych, uwłaszczenie spółdzielni, reprivatyzacja, itd., w pewnym sensie stanowi efekt zdarzeń pozaprawnych, takich jak ścieranie się koncepcji ekonomicznych, czy politycznych. Wszystkich tych przemian nie można odrzucić tylko z tego powodu, że reforma administracyjna, której skutkiem było „rozparcelowanie” mienia państwowego, wyprzedziła w czasie inne reformy. Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztu tych reform, choć – jak podkreślono w uzasadnieniu powołanego orzeczenia Trybunału – „im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe” (*K. 18/95, op.cit.*, s. 21).

Uznając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności, Trybunał Konstytucyjny – w nawiązaniu do swych poprzednich wypowiedzi – zwraca uwagę, że ingerencja ustawodawcy nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Jest dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie także zależy od oceny naruszeń z tego punktu widzenia. Dlatego Trybunał przede wszystkim zajął się badaniem, czy zakwestionowana ustawa jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, ewentualnie dla realizacji przemian ustrojowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dość przypadkowe określenie ram

czasowych działania zaskarżonej ustawy, w sposób istotny utrudniają wskazanie jej *ratio legis*. Ustawy nie można traktować jako podstawy prawnej dla procesów przekształceń własnościowych, gdyż nie jest ona aktem generalnym prywatyzacji czy denacjonalizacji. Wbrew stanowisku Ministra Skarbu Państwa, zaskarżona ustawa nie czyni też zadość „niezaspokojonym roszczeniom reprivatyzacyjnym”, bowiem nadaje własność także takim osobom, które nigdy nie były właścicielami nabywanych gruntów, a przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności nie jest uzależnione od udowodnienia, że zainteresowani kiedykolwiek zostali pozbawieni własności na rzecz państwa czy samorządu terytorialnego. Oceniana ingerencja ustawodawcy w sferę własności państwowej i komunalnej nie została więc podyktowana potrzebami wynikającymi z przemian ustrojowych państwa.

2. Wobec trudności z jednoznacznym określeniem celu zaskarżonej ustawy Trybunał Konstytucyjny sięgnął do stenogramów prac legislacyjnych. Poseł sprawozdawca prezentując projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności wskazał kilka przyczyn, dla których uchwalenie ustawy – w jego ocenie – stało się niezbędne.

Po pierwsze, podkreślił, iż projekt został zainicjowany przez rzesze użytkowników wieczystych niespokojnych o losy swego prawa. Niepokój ten dotyczy przede wszystkim polskich obywateli zamieszkałych na ziemiach dawniej nazywanych ziemiami odzyskanymi (*Stenogram 105 posiedzenia Sejmu z 24 kwietnia 1997 r.*, s. 202, 203). Po drugie, celem ustawy – ważnym ze względu na podstawy ustrojowe III Rzeczypospolitej – jest „możliwie pełne uregulowanie stosunków własnościowych”. Użytkowanie wieczyste, prawo „ułamne”, nie jest „pełnym prawem własności” (jak wyżej). Inni posłowie podnosili, że użytkowanie wieczyste nie jest znane „prawu światowemu” i w związku z tym powinno być usunięte z naszego porządku prawnego. (*Stenogram 113 posiedzenia Sejmu z 20 sierpnia 1997 r.*, s. 33). Po trzecie, ustawa czyni zadość wymaganiom sprawiedliwości historycznej, gdyż daje możliwość naprawienia krzywd osobom pozbawionym mienia w wyniku wojny, czy też wywłaszczonym po roku 1945 (*Stenogram 105 posiedzenia Sejmu, op.cit.*, s. 203).

Cele, jakie stawiano ocenianej regulacji ustawowej, znalazły wyraz także w uzasadnieniu projektu i są na ogół znane. Ich zestawienie z treścią ustawy i – w konsekwencji – z bezpośrednim skutkiem, jaki ona wywołała, budzi zasadnicze

wątpliwości co do tego, czy ustawodawca wybrał odpowiednie narzędzie do realizacji własnych założeń.

Gdy chodzi o ochronę osób, które w okresie powojennym otrzymały od państwa nieruchomości położone na ziemiach zachodnich i północnych, to – w ocenie Trybunału – ustawa nie była konieczna do ustabilizowania ich praw. Stwierdzenie to opiera się na dwóch zasadniczych argumentach: pierwszy płynie z pogłębionej analizy sytuacji prawnej użytkownika wieczystego w ogóle, drugi zaś – z wnikliwej analizy wcześniej wydanych aktów prawnych i ich skutków. Trybunał odwołuje się do wyżej poczynionych ustaleń dotyczących sytuacji prawnej użytkownika wieczystego (patrz p. III uzasadnienia), z których wynika, że jego pozycja jest chroniona dostatecznie przez ustawę zasadniczą, przepisy kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Analizując przydatność ocenianej ustawy do realizacji celu, jakim miało być wzmocnienie praw do nieruchomości położonych na Ziemiach Odzyskanych, ważniejsze jest jednak stwierdzenie, że ustawodawca znacznie wcześniej podjął starania o ustabilizowanie ich sytuacji prawnej. W ocenie Trybunału, twórcy ustawy nie zawsze uświadamiali sobie fakt obowiązywania aktów prawnych normujących kwestie będące przedmiotem ich wysiłku legislacyjnego. Najlepszym dowodem może być objęcie znowelizowaną ustawą osób, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania (art. 1 ust. 4). Przede wszystkim zachodzi poważna trudność w ustaleniu, kogo przepis dotyczy. Analiza szeregu aktów prawnych prowadzi do wniosku, że powołany przepis odnosi się do osób, które zostały uwłaszczone *ex lege* na podstawie dekretu z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (por. S. Rudnicki, *Zmiany w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, PS Nr 2, 1999, s. 23, a także G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce*, Warszawa – Zielona Góra 1999, s. 180). To ewidentne „przeoczenie” ustawodawcy dotyczy jednego tylko aktu prawnego. Warto jednak wskazać inne, obowiązujące regulacje, które dotyczą ziem odzyskanych. Chodzi w szczególności o dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279), dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 71, poz. 389), dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 46, poz. 340), dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o

odstępowaniu przez Państwo nieruchomości nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. Nr 49, poz. 326), dekret z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. Nr 14, poz. 78), ustawę z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250). Mocą tych aktów prawnych ustawodawca uregulował stan prawny tysięcy nieruchomości, przewidując najczęściej uwłaszczenie *ex lege*. Zdaniem Trybunału, powołane akty normatywne spowodowały, że zasięg problemu Ziemi Odzyskanych jest znacznie mniejszy, niż wskazują na to zwolennicy zaskarżonej ustawy. Nawet jeśli część osób zainteresowanych nie otrzymała formalnego aktu uwłaszczenia, brak ten ciągle można uzupełnić. Podsumowując wypada stwierdzić, że problem użytkowania wieczystego na Ziemiach Odzyskanych kształtuje się podobnie, jak w pozostałych regionach kraju. Co do terenów położonych na tych ziemiach chodzi także o przekształcenie prawa powstałego po 1961 r. na podstawie ustawy o gospodarce gruntami w miastach i osiedlach.

Trybunał Konstytucyjny ocenia, że kwestionowana ustawa nie jest też odpowiednim narzędziem do usunięcia z polskiego porządku prawnego „ułomnego prawa własności”. Trybunał nie jest powołany do tego, by wskazywać właściwy kierunek reformy prawa rzeczowego w Polsce. Jest jednak w stanie stwierdzić, że jeśli nawet zakładamy konieczność wyeliminowania z naszego porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego, to zakwestionowana ustawa w żadnym razie nie jest odpowiednim narzędziem do osiągnięcia tego celu i – oczywiście – do takiego skutku nie doprowadziła i nie może doprowadzić. Prawo użytkowania wieczystego nadal jest regulowane w kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarce gruntami, i – co więcej – w praktyce nadal jest ustanawiane, także dla osób fizycznych. Ze względu na wysokość pierwszej opłaty, wynoszącą zaledwie 15-25 % ceny nieruchomości (art. 72 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), nadal istnieje duże zainteresowanie tą formą korzystania z gruntów.

Odnosząc się do kolejnego celu, jakiemu miała służyć oceniana ustawa, a mianowicie – rekompensaty szkód poniesionych przez obywateli polskich w wyniku II wojny światowej i przemian, które po niej nastąpiły, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na brak adekwatności między tym dążeniem a treścią kwestionowanej ustawy. Uczynienie zadość wymaganiom sprawiedliwości historycznej narzuca w sposób jednoznaczny zasięg podmiotowy ustawy; powinien być ograniczony do kręgu osób, które

w wyniku minionych wydarzeń (czy to na skutek przesiedlenia, czy wywłaszczenia, czy z innych przyczyn) utraciły majątek.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają tezę, iż kwestionowana ustawa nie była niezbędna do osiągnięcia zamierzeń legislacyjnych, dla których ją stanowiono. Skutkiem ustawy jest uwłaszczenie kręgu osób fizycznych posiadających tę tylko jedną wspólną cechę, iż nabyły użytkowanie wieczyste (w aktualnej wersji ustawy – zawarły umowę o jego ustanowienie) przed okazjonalnie wybraną datą 31 października 1998 r. Ta przypadkowa okoliczność, która połączyła wszystkich uwłaszczanych, nie stanowi wartości uzasadniającej naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa własności. Fakt nabycia użytkowania wieczystego przed datą wskazaną w ustawie nie stanowi także cechy prawnie doniosłej, która uzasadniałaby uprzywilejowanie określonego kręgu podmiotów. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, cel, który osiągnięto dzięki zaskarżonej ustawie, nie może być uznany za cel publiczny, ani w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani w rozumieniu, jakie nadawał temu pojęciu Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie. Cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (por. *K. 18/95, op.cit.*, s. 20; T. Dybowski, *Własność...*, *op.cit.*, s. 326). Wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu.

VIII

1. We wszystkich wnioskach, które wpłynęły do Trybunału w niniejszej sprawie znalazł się zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 2 konstytucji. Naruszenia tego wnioskodawczynie dopatrują się w częściowym pozbawieniu ich dochodów własnych. Na dochody własne, o których stanowi art. 167 ust. 2, składają się, m. in., dochody czerpane z majątku gmin, w tym opłaty za użytkowanie wieczyste. Pozbawienie gmin tych opłat oznacza uszczuplenie środków, które – stosownie do art. 167 ust. 1 – konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań.

Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego gwarancje finansowe płynące z art. 167 konstytucji są przynajmniej tak samo doniosłe, jak gwarancja własności komunalnej wyrażona w art. 165 ust. 1. Istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gmin jest bowiem także ich samodzielność finansowa (*K. 13/97, OTK Nr 5-*

6/1997, poz. 69, s. 493). Trybunał Konstytucyjny miał już okazję podkreślić, że gwarancje konstytucyjne dochodów gmin w obowiązującej konstytucji są sformułowane bardziej kategorycznie, niż miało to miejsce w dawnych przepisach (*K. 40/97*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 70). Poza sporem pozostaje również teza, że realizacja zadań samorządu terytorialnego możliwa jest tylko pod warunkiem dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. Ogólnie można zatem powiedzieć, że chodzi o stworzenie ustrojowych warunków prawidłowego funkcjonowania mechanizmu finansów publicznych i wykonywania podstawowych usług publicznych o charakterze zbiorowym (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 207).

Art. 167 ust. 2 konstytucji wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazuje dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z przepisu tego nie wynika, co oczywiste, gwarancja osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów z ich własnego majątku, gdyż dochód ten jest bardzo zróżnicowany i w jakiejś mierze zależy od sposobu zarządzania i gospodarności poszczególnych jednostek. Jednak, jest także rzeczą oczywistą, że „poziom i struktura dochodów z majątku gminy w największym stopniu zależą od skali majątkowego wyposażenia gmin” (Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 100). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że tej prostej zależności między stanem majątkowym gmin a ich kondycją finansową nie można pomijać przy ocenie zaskarżonej ustawy.

2. Będące skutkiem zaskarżonej ustawy zmuszenie gmin do wyzbycia się znacznej części nieruchomości, w sposób niewątpliwy doprowadziło do uszczuplenia ich bazy majątkowej w dalszej konsekwencji powodując zmniejszenie dochodów własnych. Jak wiadomo, użytkownik wieczysty przez cały czas trwania jego prawa uiszcza roczną opłatę (art. 238 kc, art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jest ona określona w umowie, jednak ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje możliwość aktualizacji opłat w miarę wzrostu wartości nieruchomości, nie częściej niż raz w roku (art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Normalnie umowy zawierane są na 99 lat, z możliwością ich przedłużenia. Z każdej zawartej umowy wypływa roszczenie cywilnoprawne aktualizujące się z nadejściem terminu opłaty. Umowa jest zatem źródłem roszczenia, z kolei świadczenie pieniężne płacone w celu zadośćuczynienia temu roszczeniu jest pożytkiem cywilnym z rzeczy a zarazem, z punktu widzenia budżetu,

dochodem własnym gminy. Wynika stąd, że na podstawie zawartych umów użytkowania wieczystego gminy jeszcze przez długie lata mogły liczyć na osiąganie dochodów. Nawet pierwsze umowy, z 1961 r., przynosiłyby im korzyści aż do 2059 r. Tymczasem przewidziane w art. 5 zaskarżonej ustawy opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wynoszą zaledwie:

- 15 opłat rocznych, jeżeli użytkowanie trwało 5 lat i krócej,
- 10 opłat rocznych, jeżeli użytkowanie trwało od 5 do 20 lat
- 5 opłat rocznych, jeżeli użytkowanie trwało 20 lat i dłużej.

Należność ta może być wnoszona nadal w formie opłat rocznych albo może być uiszczona jednorazowo, ewentualnie w ratach stanowiących wielokrotność opłaty rocznej (art. 5 ust. 5 ustawy). Na tle tej regulacji zupełnie oczywiste jest stwierdzenie, że w przypadku użytkowania wieczystego trwającego 5 lat i krócej, gminy tracą opłaty roczne za okres około 70 lat, w pozostałych przypadkach – za okres od 83 do 58 lat. Rzecz jasna są to okresy przybliżone. Wartość utraconych opłat trudno przeliczyć na złotówki nie tylko ze względu na brak pewności co do czasu wnoszenia opłat, ale przede wszystkim ze względu na ciągły proces ich aktualizacji. Trudno dziś przewidzieć poziom opłat np. w 2030 roku. Dodatkowy uszczerbek gmin wiąże się z zawartym w ustawie rozstrzygnięciem, iż podstawą do obliczenia należności za przekształcenie jest wysokość opłaty rocznej uiszczonej w 1997 r. (art. 5 ust. 2 ustawy), a w stosunku do osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego po 31 grudnia 1997 r. – opłata za 1998 r. Ustawodawca nie przewidział specjalnego mechanizmu aktualizacji opłat na potrzeby samego przekształcenia. W literaturze zwrócono uwagę, że to rozwiązanie byłoby słuszne, gdyby opłaty za wszystkie grunty oddane w użytkowanie wieczyste zostały zaktualizowane na te lata (1997, 1998). Sytuacja wygląda jednak odmiennie (por. J. Kremis, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych [zagadnienia dyskusyjne]*, Rejent 1999, Nr 2, s. 52). Trzeba podkreślić, że proces aktualizacji opiera się o kryteria rynkowe; o aktualizacji decyduje wzrost wartości nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami daje wprawdzie gminom możliwość corocznej aktualizacji opłat (art. 77 i n.), jednak – wobec braku ustalonej wartości katastralnej, która stanowiłaby podstawę uruchomienia generalnego mechanizmu waloryzacji – aktualizacja wymaga ciągłego zatrudniania biegłych od wyceny nieruchomości. Jest więc oczywiste, że proces aktualizacji, ze względu na swą masowość, postępuje stopniowo. Z tego powodu użytkownicy wieczystości uiszczają opłaty ustalone w różnych latach, także w odległej przeszłości, co oczywiście wpływa zasadniczo na ich

wysokość. Konsekwencją tego jest nie tylko znaczne, nieusprawiedliwione, zróżnicowanie należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, ale także – istotne obniżenie wpływów, na które mogłyby liczyć gminy, gdyby we wszystkich wypadkach podstawą ustalenia tej należności była opłata zaktualizowana na 1997 r. Dodatkowo trzeba podkreślić, że jeśli należność za przekształcenie jest uiszczana jednorazowo, odpada możliwość aktualizacji nawet za te lata, za które – według przepisów ustawy – opłata jeszcze się należy (5, 10, 15 lat w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego). W ustawie brak jakiegokolwiek mechanizmu, który miałby zrekompensować uszczerbek finansowy spowodowany realizacją jej postanowień.

Powyższe uwagi odnoszą się także do zasad odpłatności przewidzianych w art. 5a ustawy. Ma on zastosowanie do osób, które – zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi – wniosły jednorazową opłatę za część ustalonego okresu użytkowania wieczystego. Osoby te mogą skorzystać z przekształcenia; „nadwyżka” opłaty za użytkowanie wieczyste, czyli uiszczona jednorazowo opłata za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego, jest zaliczana na poczet należności za przekształcenie. W przypadkach uregulowanych w tym przepisie gminy także tracą opłaty przyszłe, które należałyby się im po „wyczerpaniu” przez użytkownika kwoty wpłaconej jednorazowo. Poniesiony przez nie uszczerbek jest tym większy, że na poczet opłaty za przekształcenie zalicza się, w stosunku 1:1, opłaty ustalone w przeszłości i od dawna nie waloryzowane. Trzeba bowiem wyjaśnić, że możliwość jednorazowej opłaty za część użytkowania wieczystego istniała tylko pod rządami ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, na podstawie uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalania opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach (MP z 1969 r., Nr 3, poz. 33). Możliwość jednorazowego uiszczenia opłat za część użytkowania wieczystego ustała 31 grudnia 1985 r., po wejściu w życie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (por. A. Cisek, J. Kremis, *Komentarz do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Kraków 1999, Zakamycze, s. 46). Art. 5a kwestionowanej ustawy odnosi się więc do stanów faktycznych sprzed co najmniej 15 lat, co rzutuje w sposób oczywisty na „cenę” przekształcenia, która ma być zastosowana.

Trybunał zwraca też uwagę, że koszty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczą poszczególne gminy w różnym stopniu.

Największym obciążeniem są niewątpliwie dla miast, zwłaszcza tych, w których użytkowanie wieczyste obejmowało znaczne obszary. Zaskarżona ustawa nie przewidując żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa, nie zawiera też możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Oznacza to nie tylko naruszenie samodzielności finansowej gmin, ale – dodatkowo – zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę.

Rzecz jasna, jeszcze dalej idące ograniczenie dochodów własnych gmin następuje na skutek nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Kwestię tę, ze względu na jej doniosłość i zróżnicowanie poszczególnych przypadków zwolnienia użytkowników wieczystych z opłat, Trybunał rozważał odrębnie.

3. Już w toku debaty sejmowej przedstawiciel Rządu, a także niektórzy posłowie, zwracali uwagę na koszty ustawy. Zostało sformułowane trafne spostrzeżenie, że „Każde uwłaszczenie oznacza wywłaszczenie kogoś – albo samorządu albo byłych właścicieli” (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, *Stenogram 113 posiedzenia Sejmu z 20 sierpnia 1997 r.*, s. 37). Z drugiej strony, zwolennicy ustawy nie ukrywali, że ustawa „to ma być prezent ze strony skarbu państwa dla użytkowników wieczystych” (*Stenogram 105 posiedzenia Sejmu z 24 kwietnia 1997 r.*, s. 213). Uzupełniając swą wypowiedź mówca dodał, iż trzeba złagodzić ból gminom. W toku prac legislacyjnych nad ustawą panowała zatem pełna świadomość ceny uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Posłowie wiedzieli, że „cenę” uchwalenia ustawy będą musiały zapłacić gminy. Nie podjęli jednak prac legislacyjnych w kierunku zrekompensowania gminom uszczerbku w dochodach. Zarówno w toku dyskusji sejmowej, jak i w stanowisku Prokuratora Generalnego, uszczerbek ten został zlekceważony. Podkreślano, że dochody z opłat i tak nie stanowią istotnej części dochodów własnych gmin, a poza tym – gminy jednorazowo otrzymają jednak pewną kwotę z tytułu przekształcenia prawa.

Trybunał ocenia, że łatwość, z jaką posłowie i Prokurator Generalny przeszli do porządku dziennego nad okrojeniem dochodów gmin, częściowo wynika zapewne z braku informacji, częściowo – wynika z niezrozumienia istoty uszczerbku. Tymczasem z analizy szacunkowej skutków finansowych kwestionowanej ustawy, którą przedstawił Trybunałowi Minister Finansów można wnioskować o realności ubytku w dochodach gmin. W zaprezentowanych obliczeniach uwzględniono ilość działek budowlanych

oddanych w użytkowanie wieczyste, w rozbiciu na działki pod budownictwo mieszkaniowe i inne, co ma zasadniczy wpływ na wysokość rocznej opłaty. Wzięto pod uwagę średnią powierzchnię nieruchomości, na których ustanowiono użytkowanie wieczyste oraz fakt, że w przypadku jednorazowego uiszczenia opłat za cały okres trwania prawa, gminy nie mogły już liczyć na opłaty roczne. Uwzględniając wszystkie te dane Ministerstwo Finansów oszacowało, że kwota, o którą będą pomniejszone budżety gmin ze względu na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, to – średniorocznie – 749.008.990 zł. Kwota ta została pomnożona przez okres, w którym – ze względu na czas średni trwania użytkowania wieczystego – opłaty byłyby uiszczane, gdyby ustawa o przekształceniu nie weszła w życie. Wynik mnożenia daje obraz ogólny dochodów należnych gminom zgodnie z zawartymi przez nie umowami. Gdyby do budżetów wpływały nadal opłaty za użytkowanie wieczyste na podstawie tychże umów, to – według przedstawionych szacunków – gminy z tego tytułu mogłyby liczyć na łączny dochód wysokości 51.223.281.120 złotych. Tymczasem opłaty za przekształcenie prawa, wnoszone do kas gminnych zgodnie z treścią zaskarżonej ustawy, wyniosą 8.230.176.000 złotych. Różnica między dochodem, na który gminy mogły liczyć, gdyby ustawa nie weszła w życie, a tym, który wpłynie na skutek jej realizacji, obrazuje ogólny uszczerbek finansowy. Okazuje się, że dochody gmin z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności będą ponad sześciokrotnie niższe od dochodów należnych gminom jako właścicielom nieruchomości z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste ($51.223.281.120 : 8.230.176.000$). Konieczne jest zwrócenie uwagi, że – ze względu na powszechne stosowanie na rynku nieruchomości przelicznika walutowego – dane dotyczące skutków finansowych ustawy zostały opracowane przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w dolarach USA. W załączniku do pisma Ministra Finansów wielkość strat poniesionych przez gminy została przeliczona na złote polskie (PLN) według kursu NBP z 11 marca 1999 r. Jest zatem oczywiste, że uszczerbek budżetów gminnych wyrażony w złotych już w chwili obecnej jest wyższy niż to wynika z szacunkowych obliczeń zaprezentowanych przez Ministra Finansów.

Ponadto Trybunał wyraża przekonanie, że informacje przekazane przez Ministra Finansów nie odzwierciedlają istoty uszczerbku w dochodach gmin. Strat, jakie poniosą jednostki samorządu terytorialnego w wyniku realizacji zaskarżonej ustawy, nie można bowiem ustalać przez porównanie wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste z kwotami uzyskiwanymi z tytułu przekształcenia. Dane bliższe rzeczywistym stratom gmin

ujawniłyby się dopiero wówczas, gdyby dokonano porównania kwot, jakie przysługiwałyby gminom w razie sprzedaży nieruchomości użytkownikom wieczystym według zasad obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami z kwotami, jakie otrzymują na podstawie zaskarżonej ustawy. Obliczeń takich w ogóle nie przeprowadzono. Wyobrażenie o skali zjawiska dają jednak informacje pochodzące z zainteresowanych gmin. Cieszyn, powołując się na konkretną sprawę, podaje przykładowo, że opłata za przekształcenie prawa do działki o powierzchni 573 m², wyliczona na podstawie kwestionowanej ustawy, wyniosła cztery złote pięćdziesiąt groszy (4,50 zł) za całą działkę, podczas gdy cena 1m² gruntu w Cieszynie waha się od 12 do 50 złotych. Konkretnie dane na temat strat finansowych gminy podał też w toku rozprawy przedstawiciel Miasta i Gminy Margonin.

Powyższe informacje, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dostatecznie uzasadniają tezę o pozbawieniu gmin znacznego dochodu. Ujmując zagadnienie w szerszej perspektywie trzeba jednak zauważyć, iż rzeczywisty sens naruszenia polega na trwałym pozbawieniu gmin istotnej części majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych. Zdaniem Trybunału, rozważając uszczerbek w dochodach gmin nie należy abstrahować od faktu, że zaskarżona ustawa pozbawia gminy substancji prawa własności. Wartości tego prawa nie można utożsamiać z samymi tylko opłatami z tytułu użytkowania wieczystego. Jednocześnie przebieg debaty sejmowej nad zaskarżoną ustawą, a także treść stanowiska Prokuratora Generalnego i Ministra Skarbu Państwa w niniejszej sprawie, dowodzą, że nie podjęto żadnych kroków legislacyjnych dla zrekompensowania uszczerbku w dochodach gmin. Z całą pewnością zaskarżonej ustawie nie towarzyszyło też ograniczenie nałożonych na gminy zadań. Jeśli zatem przyjmujemy, że w punkcie wyjściowym, tzn. w chwili stanowienia ustawy, gminy dysponowały środkami na realizację swych zadań, stosownie do art. 167 ust. 1 konstytucji, to umniejszenie majątku będącego źródłem dochodów własnych, przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań, oznacza naruszenie konstytucji. Wynikająca z art. 167 ust. 1 równowaga między dochodami a zadaniami gmin została zachwiana.

4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego odrębnego rozważenia wymaga sprawa nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. Przypadki te wyliczone są enumeratywnie w art. 6 ustawy. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że przepis obejmuje zróżnicowane stany faktyczne o całkowicie odmiennym uzasadnieniu. Do jednej

grupy należy zaliczyć przypadki wyliczone w art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6. W wymienionych przepisach chodzi – generalnie – o osoby dotknięte skutkami wojny, przesiedlenia, wywłaszczenia bez odpowiedniego ekwiwalentu, które było prawnie dopuszczalne do chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (1 sierpnia 1985 r.). Wspólną cechą charakterystyczną tych podmiotów jest to, że utraciły one niegdyś przysługujące im prawo własności. Przyznanie im obecnie nieodpłatnie prawa własności stanowi więc niejako przywrócenie ich pierwotnego statusu prawnego, utraconego wbrew ich woli, na skutek określonych wydarzeń historycznych i aktów podejmowanych przez władze.

Drugą grupę stanowią przypadki wyliczone w art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5. Chodzi tu o osoby, które uzyskały użytkowanie wieczyste nieodpłatnie oraz te, które wniosły jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wieczystego. Możliwości takie były przewidziane przez powołaną wyżej uchwałę nr 105 Rady Ministrów z 1962 r. i istniały do 31 grudnia 1985 r. W obu przypadkach osoby zainteresowane uzyskawszy użytkowanie wieczyste nie miały już żadnych zobowiązań finansowych wobec gminy. Trudno więc mówić o utracie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego; gmina nie mogła wszak liczyć na jakiegokolwiek dalsze opłaty. Świadczenie, które spełnili użytkownicy wieczystości było jednak ekwiwalentem za ustanowienie użytkowania wieczystego, a nie – za przeniesienie własności. Tymczasem różnica między statusem prawnym właściciela a użytkownika wieczystego jest istotna. Użytkowanie wieczyste, choć treścią bardzo zbliżone do własności (uprawnienie do korzystania i rozporządzania rzeczą) jest jednak prawem czasowym. Po upływie 99 lat, na które jest ono zwykle ustanawiane, do właściciela należy decyzja o ewentualnym przedłużeniu stosunku prawnego. Własność nie jest ograniczona w czasie, określa się ją jako prawo wieczne. Daje więc uprawnionemu pozycję samodzielną, niemal całkowicie niezależną od decyzji innych podmiotów. Użytkownicy wieczystości, którzy uzyskali swe prawo nieodpłatnie albo też uiścili opłatę jednorazowo, dzięki przekształceniu prawa we własność uzyskali więc pewną wartość, za którą wcześniej nie zapłacili. Pełna stabilizacja sytuacji prawnej i pełna niezależność od innych podmiotów, to te walory, które dzięki przekształceniu wzbogaciły ich majątek. Różnica wartości prawa dotychczas posiadanego i prawa nabytego jest oczywista. Gdyby osoby te chciały wykupić oddane im nieruchomości w zwykłym trybie, przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami, byłyby zobowiązane do zapłaty nadwyżki wartości prawa własności nad wartością użytkowania wieczystego. Kwestionowana ustawa

przekazując własność, zwalnia je z tego obowiązku. Pozbawia tym samym gminy jakiegokolwiek rekompensaty z tytułu utraty własności. Patrząc na sytuację tych osób z innego punktu widzenia można powiedzieć, że przyznanie im w przeszłości użytkowania wieczystego nie stanowiło rekompensaty za utraconą własność; użytkowanie wieczyste powstało na skutek przekształcenia innego prawa rzeczowego i – według ustawodawcy – stanowiło ekwiwalent tego prawa. W przypadku tych osób brak tytułu do przyznania im nieodpłatnie prawa mocniejszego w postaci własności. W odróżnieniu od podmiotów wskazanych w pkt. 1, 2, 3, 6 osoby, których dotyczą pkt. 4 i 5, nie utraciły własności w wyniku wojny czy wywłaszczenia. Nie ma zatem podstaw, by obecnie przyznawać im własność nieodpłatnie. Oznaczałoby to ich podwójne uprzywilejowanie.

5. Samodzielności finansowej gmin, podobnie jak przysługującego im prawa własności, nie można absolutyzować. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dopuszcza jej ograniczenie w drodze ustaw, jednak „pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach” (*K. 13/97, op.cit., s. 494*). Przesłanką konstytucyjności ingerencji legislacyjnej jest nie tylko jej poprawność pod względem formalno-proceduralnym, ale także to, by pod względem materialnym odpowiadała ona wymaganiom konstytucyjnym (jak wyżej). Oceniając ograniczenie samodzielności finansowej gmin, które dokonało się na skutek zaskarżonej ustawy wystarczy odwołać się do wcześniejszych wywodów, dotyczących celu uszczuplenia własności komunalnej. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że doprowadziły one do wniosku, że zaskarżona ustawa nie realizuje interesu publicznego; nie była też konieczna ze względu na przemiany ustrojowe w Polsce. Argumenty te zachowują swą aktualność przy ocenie ingerencji ustawodawcy w samodzielność finansową gmin. Przyznanie prawa własności na preferencyjnych warunkach, związane z naruszeniem prawa gmin, tylko w wąskim zakresie znajduje usprawiedliwienie w wartościach konstytucyjnych. Dzieje się tak w odniesieniu do osób, które straciły swe mienie w wyniku działań wojennych, przesiedlenia i wywłaszczenia. Uprzywilejowanie tej grupy podmiotów stanowi rekompensatę doznanego w przeszłości uszczerbku, często związanego ze szczególnym poświęceniem w walce o wolność i suwerenność narodu. Wynagrodzenie krzywd czyni zadość zasadom sprawiedliwości społecznej, realizuje postulaty sprawiedliwości wyrównawczej. Dlatego utrata dochodów gmin w zakresie, w jakim stanowi ona cenę realizacji tego celu, nie narusza konstytucji.

Strata finansowa związana z przewidzianym w art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 6 ustawy nieodpłatnym przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, choć jest realnym ubytkiem dochodów gmin, musi być przez nie zaakceptowana.

W pozostałym zakresie uszczuplenie praw jednostek samorządu terytorialnego nie służyło realizacji wartości konstytucyjnych. Dlatego uzasadniony jest wniosek, że art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 zaskarżonej ustawy naruszają art. 167 ust. 1 i ust. 2 konstytucji.

6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wynikające z powołanych wyżej przepisów pozbawienie gmin należnych im opłat za użytkowanie wieczyste stanowi jednocześnie naruszenie przysługujących im praw majątkowych. Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłaty roczne „wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok”. W razie opóźnienia, gminie należą się odsetki.

Art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 kwestionowanej ustawy, które w sferze budżetowej ograniczają dochody własne gmin, w sferze cywilnoprawnej oznaczają odebranie lub bardzo daleko idące ograniczenie przysługujących gminom praw majątkowych. Ustawowe zredukowanie ilości opłat rocznych należnych od użytkowników wieczystych, a tym bardziej całkowite zwolnienie ich z tego obowiązku, z punktu widzenia właściciela jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem go roszczeń cywilnoprawnych, przysługujących mu na podstawie umów zawartych z użytkownikami wieczystymi.

Możliwość żądania przez gminę spełnienia wynikającego z umowy świadczenia niewątpliwie stanowi majątkowe prawo podmiotowe, chronione przez art. 165 ust. 1 konstytucji. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 kwestionowanej ustawy, pozbawiające lub w znacznym stopniu ograniczające roszczenia gmin, są niezgodne z wyrażoną w art. 165 ust. 1 konstytucji gwarancją własności i innych praw majątkowych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że utrata roszczenia o świadczenie należne z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jaka wiąże się z nieodpłatnym przekształceniem przewidzianym w art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy, znajduje swe usprawiedliwienie w zasadach konstytucyjnych, o których była mowa wyżej. Dlatego, choć zwolnienie osób uwłaszczanych z odpłatności na

rzecz gminy stanowi uszczerbek w jej prawach majątkowych, przewidujące je przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 ustawy nie naruszają konstytucji.

IX

1. Najszerzy zarzut podniesiony pod adresem ocenianej ustawy dotyczy jej sprzeczności z art. 2 konstytucji.

Analiza zaskarżonej ustawy z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego nakazuje nie tylko zbadanie wszystkich jej przepisów lecz także zmusza do oceny tych jej skutków, które już wystąpiły. Oceniając ustawę co do jej zgodności z art. 2 konstytucji Trybunał musiał zatem wziąć pod uwagę cały kontekst systemowy, tzn. oceniać również, jak sytuuje się ona w porządku konstytucyjnym oraz systemie wartości, które on wyraża.

2. Po wejściu w życie konstytucji zmienił się zakres treściowy zasady państwa prawa, wyrażonej wcześniej w art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych. Wiele zasad, dawniej objętych treścią art. 1, znalazło swój wyraz w odrębnych przepisach ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. Dlatego art. 2 konstytucji, statuujący zasadę państwa prawa, przestał odgrywać rolę „uniwersalnego punktu odniesienia przy badaniu konstytucyjności” (L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, PS 1999 r., Nr 6, s. 122). Nadal jednak istotną część treści normatywnej art. 2 stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecznictwie „zasadami przyzwoitej legislacji”, które zawierają m.in. zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania *vacatio legis* i stanowienia prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela” (por. L. Garlicki, jak wyżej, s. 123, 124 i tam powołane orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny miał też okazję podkreślić, że w państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne (przykł. *K. 27/95, op.cit.*, s. 444). Kwestionowana ustawa stanowi przykład takiego właśnie rozstrzygnięcia legislacyjnego. Dla udowodnienia tej tezy konieczne jest prześledzenie zmian legislacyjnych.

21 sierpnia 1997 r. została uchwalona ustawa o gospodarce nieruchomościami zawierająca – między innymi – regulację użytkowania wieczystego. Ustawa ta utrzymała zasady gospodarki nieruchomościami wprowadzone w 1990 r., a więc przede wszystkim odrzucenie środków administracyjno-prawnych na rzecz cywilnoprawnych form gospodarowania nieruchomościami tak komunalnymi, jak i stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w tym umowny tryb rozporządzania nimi (taki właśnie sens nowelizacji z 1990 r. podkreślił SN w uzasadnieniu do *uchwały 7 sędziów z 7 kwietnia 1993 r.*, OSN 1993, nr 10, poz. 174). Jako regułę ustawa przyjęła, iż sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu. Podstawą określania tak cen, jak i opłat, jest według ustawy wartość rynkowa nieruchomości ustalana przez specjalnie w tym celu powołanych rzeczoznawców. Ponadto ustawa przyznała użytkownikom wieczystym możliwość wykupienia użytkowanych nieruchomości, gwarantując jednocześnie wyłączność ich uprawnienia w tym zakresie (art. 32 ust. 1). Cena wykupu powinna być ustalona w wysokości nie niższej niż wartość rynkowa nieruchomości określona przez rzeczoznawcę i pomniejszona o wartość użytkowania wieczystego (art. 67 ust. 1 i art. 69). Wszystko to stwarzało – jak mogło się wydawać – stabilne podstawy gospodarki rynkowej. Tworzyło jednocześnie gwarancje równowagi sytuacji prawnej obu stron użytkowania wieczystego. Użytkownik wieczysty mógł oczekiwać, że – przy należyтым wykonywaniu umowy – będzie miał prawo korzystać z nieruchomości i rozporządzać nią przez czas wskazany w umowie (zwykle 99 lat), a po jego upływie będzie mógł się ubiegać o ewentualne przedłużenie trwania stosunku prawnego. Z kolei właściciel, zyskując gwarancję odpowiedniego zagospodarowania gruntu i zapewniając sobie czerpanie pożytków w postaci opłat, wiedział, że po zakończeniu stosunku prawnego będzie mógł podjąć decyzję co do dalszych losów przysługującego mu prawa własności. Ani użytkownicy wieczystości, ani właściciele nieruchomości (Skarb Państwa i gminy), nie mogli się spodziewać nagłego, niemal darmowego uwłaszczenia. Tymczasem, zaskarżona ustawa, uchwalona zaledwie w dwa tygodnie po ustawie o gospodarce nieruchomościami (21 sierpnia, 4 września), zburzyła zasady odbudowywane przez ustawodawcę od 1990 r. Przekreśliła reguły cywilnoprawnego obrotu wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela. Odrzuciła ceny rynkowe jako podstawę zbywania nieruchomości. W znacznej mierze podważyła celowość – uchwalonego dwa tygodnie wcześniej – art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidującego możliwość wykupienia nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

Zaskarżona ustawa zaskoczyła wszystkich tych, którzy uwierzyli, że w naszym ustawodawstwie przywilejów nie będzie się już przyznawać.

Zaskoczenie wywołane ustawą dotyczyło też gmin, które mogły oczekiwać, że ustawodawca będzie szanował zasady gospodarki nieruchomościami, wprowadzone w 1990 r. ustawą zmieniającą ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a utrwalone następnie w 1997 r. ustawą o gospodarce nieruchomościami. Przede wszystkim ustawodawca odrzucił regułę kształtowania stosunków własnościowych w drodze umów i nałożył na gminy obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem.

Zaskarżona ustawa nie pozostaje, zdaniem Trybunału, w zgodzie z zasadą państwa prawa, również dlatego, że poprzez regulację w niej przyjętą ustawodawca ingeruje w istniejące stosunki umowne, wiążące właścicieli nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) z użytkownikami wieczystymi. To umowa, zawarta między stronami, określa okres użytkowania wieczystego, wysokość opłat, obowiązki użytkownika, itd. Trybunał miał już okazję wyrazić pogląd, iż tylko wyjątkowo istotne względy mogą zdecydować o dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne ukształtowane przez strony. W analizowanym przypadku, w ocenie Trybunału, nadzwyczajne okoliczności usprawiedliwiające wkroczenie ustawodawcy nie wystąpiły.

Podsumowując uwagi dotyczące zaskoczenia wśród uczestników obrotu (właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości), a także nieuzasadnionej ingerencji ustawodawcy w istniejące stosunki umowne, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżona ustawa jest przykładem aktu normatywnego podważającego zasadę bezpieczeństwa prawnego, która – zwłaszcza z perspektywy podmiotów prawa – stanowi istotny element państwa prawnego (por. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 174). Przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną, dokonaną na płaszczyźnie art. 2 konstytucji.

3. Analiza ustawy z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego byłaby niepełna gdyby poprzestać na dotychczasowych uwagach. Jeżeli art. 2 konstytucji

nie ma pozostać tylko pustą deklaracją, to trzeba brać pod uwagę powszechnie przyjęte standardy państwa prawnego a także rozważyć, jaki kształt (model) państwa prawnego konstytucja polska przyjęła. Nawet bowiem nienaganne z punktu widzenia techniki legislacyjnej stanowienie norm nie wyczerpuje istoty państwa prawnego. Normy te muszą realizować podstawowe założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce oraz realizować i strzec tego zespołu wartości, który konstytucja wyraża. W konsekwencji nie sposób oceniać zachowania zasad państwa prawnego bez uwzględnienia wartości wskazanych w preambule konstytucji oraz z pominięciem sprecyzowanej w art. 1 konstytucji zasady, że Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że art. 2 konstytucji wyraża dwie zasady, a mianowicie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Z tego stwierdzenia wszakże nie wynika, by należało je sobie przeciwstawiać i traktować jako dwa zupełnie niezależne wzorce konstytucyjne. W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Wysłowiona w preambule sprawiedliwość stała się obok innych tamże powołanych wartości jedną z zasad, które wszyscy mają mieć „za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Poszanowanie tych zasad i wartości jest również obowiązkiem legislatywy. W tym kontekście (w zestawieniu art. 1 i art. 2 konstytucji) chodzi przede wszystkim o zasadę sprawiedliwości pojmowaną jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki.

Analiza z tego punktu widzenia wymaga badania zarówno skutków, jakie ustawa wywołała po stronie osób, które uzyskały na jej podstawie uprawnienia, jak i następstw ustawy w sferze innych podmiotów, a szerzej – w sferze dobra wspólnego. Trybunał dokonał oceny ustawy we wszystkich tych aspektach. Jej celem jest zbadanie konsekwencji przewidzianej ustawą operacji tak gdy chodzi o rozkład korzyści, jak i związanych z nią ciężarów. Trybunał stwierdza więc, że uzyskanie prawa własności na warunkach

określonych w ustawie stanowi dobro pożądane przez każdego użytkownika wieczystego. Naruszenie reguł sprawiedliwości leży już w samym nieuzasadnionym zróżnicowaniu sytuacji użytkowników wieczystych. Trybunał Konstytucyjny akcentuje szczególnie fakt, że grupa osób uprzywilejowanych dzięki zaskarżonej ustawie nie odznacza się żadną cechą, która to wyróżnienie by uzasadniała, ani też nie została wyodrębniona według zobiektywizowanych kryteriów, które by to wyróżnienie usprawiedliwiały. Trybunał nie potrafi bowiem odnaleźć obiektywnych okoliczności, leżących czy to w sferze prawnej, czy gospodarczej, które uzasadniałyby wybór dat ograniczających możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie zakwestionowanej ustawy. Trudno wskazać racjonalne kryterium, które legło u podstaw wytyczenia cezur czasowej, najpierw – 9 października 1997 r., później, po nowelizacji – 31 października 1998 r. W konsekwencji ustawa zaskoczyła tych, którzy nie wiedząc nic o planowanej zmianie trybu nabycia własności, nabyli od gminy użytkowane nieruchomości płacąc ich rynkową cenę. Osoby te słusznie mogą czuć się poszkodowane; nieprzewidywalność decyzji ustawodawczych naraziła je na poważne straty majątkowe. Jako niesprawiedliwa może być także odbierana przez tych, którzy dziś ubiegają się o użytkowanie wieczyste, gdyż na zakup nieruchomości ich nie stać. Oni również, choć świadomi są sytuacji swych szczęśliwych poprzedników, którym udało się zawrzeć umowę przed 31 października 1998 r., z przywileju skorzystać już nie mogą.

Trybunał zwrócił uwagę na inną płaszczyznę zróżnicowania podmiotów. Otóż w rezultacie zmian przepisów dotyczących użytkowania wieczystego, prawo to straciło cechę celowości, która początkowo je charakteryzowała. Począwszy od 1990 r. użytkowanie wieczyste może być ustanawiane nie tylko na cele budownictwa mieszkaniowego; w praktyce często służy jako podstawa funkcjonowania przedsiębiorstwa. Na tle tego spostrzeżenia ujawnia się jeszcze jeden negatywny skutek zaskarżonej ustawy. Oceniając ją nie można bowiem pominąć podniesionego ostatnio w literaturze zarzutu, iż różnicuje ona w sposób zasadniczy podmioty gospodarcze „dzieląc je na podlegające ustawie przekształceniowo-uwłaszczeniowej (np. spółki cywilne, jawne i komandytowe, których wspólnicy mogą się uwłaszczyć na użytkowanych wieczysto gruntach) oraz takie, które nie będą mogły skorzystać z roszczenia przekształceniowo-uwłaszczeniowego; np. spółki z o.o., spółki akcyjne” (A. Cisek, J. Kremis, *op.cit.*, s. 10). Zarzut ten opiera się na słusznym spostrzeżeniu, że ustawa – obejmując osoby fizyczne – abstrahuje całkowicie od społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości. Na skutek zastosowania

wyłącznie podmiotowego kryterium wynikający z niej przywilej dotyczy także nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. To z kolei pociąga za sobą wskazane wyżej zróżnicowanie podmiotów gospodarczych w zakresie przyznania im uprawnienia do nabycia własności na wyjątkowo korzystnych warunkach.

Analizując skutki, jakie ustawa wywołała w sferze prawnej innych podmiotów, Trybunał nawiązał do wcześniejszych ustaleń dotyczących utraty prawa własności oraz roszczeń o zapłatę rocznej należności z tytułu użytkowania wieczystego. Jedno i drugie pociąga za sobą zarówno realne (wzrost ciężarów), jak i hipotetyczne (niezaspokojenie potrzeb) pogorszenie sytuacji członków wspólnoty (lokalnej i ogólnonarodowej). Zdaje się oczywiste, że podmioty publicznoprawne, państwo i gminy, utraciwszy dochody z tytułu użytkowania wieczystego poszukiwać będą innych źródeł finansowania swych niezmiennych zadań. Pierwszym skutkiem staje się podnoszenie opłat należnych od tych użytkowników wieczystych, którzy nie mogli skorzystać z uprawnień przyznanych ustawą (np. nie mieszczą się w datach określonych w ustawie, albo są współużytkownikami wieczystymi gruntu pod budynkiem z wyodrębnioną własnością lokali) jak również od spółdzielni mieszkaniowych. Fakt skokowego niejednokrotnie wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste, jaki dokonał się na przełomie lat 1999/2000 jest powszechnie znany. Stanowi on dowód, iż ciężar finansowy operacji przeprowadzonej na podstawie zaskarżonej ustawy przerzucany jest na barki innych obywateli. Na tym jednak nie kończą się jej negatywne następstwa.

Skutki ustawy trzeba ocenić w nieco szerszej perspektywie. Punkt wyjścia to stwierdzenie, że bezpośrednim skutkiem ustawy jest przejście prawa własności przysługującego Państwu i gminom w ręce ograniczonego kręgu osób fizycznych. Jednocześnie nastąpiło uszczuplenie dochodów przeznaczonych na realizację zadań publicznych. Dysponowanie odpowiednimi środkami majątkowymi jest warunkiem umożliwiającym wypełnianie przez państwo zadań, jakie stawia mu społeczeństwo obywatelskie. Także własność komunalna nie została przyznana gminom dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Uszczuplenie własności komunalnej oznacza więc zawsze ograniczenie możliwości gminy w tym zakresie. Zaskarżona ustawa prowadzi do wzbogacenia wąskiego kręgu obywateli kosztem majątku państwowego i samorządowego. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 18/95 stwierdził, że „nie ma żadnego uzasadnienia, aby kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych

przez gminy z przysługującego im mienia, mającego służyć celom publicznym, „uwłaszczać” podmioty o celach ściśle prywatnych (...) i to na warunkach preferencyjnych w stosunku do ogólnych zasad dysponowania nieruchomościami komunalnymi” (*op.cit.*, s. 22). Tego rodzaju, „nieekwiwalentne przesunięcia majątkowe od osoby prawnej służącej celom publicznym do osoby prawnej służącej prywatnemu interesowi tylko jednej osoby fizycznej jest rażąco niesprawiedliwe” (jak wyżej). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podzieliła to stanowisko i wyraża pogląd, że może być ono wykorzystane do oceny ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność. Preferencyjne, niesprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych kosztem mienia państwowego i komunalnego oraz przerzucenie ciężaru tego uwłaszczenia na pozostałe podmioty, także będące beneficjentami dobra publicznego, pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny krytycznie ocenia nieprzemyślane „rozdawnictwo” dobra wspólnego, które powinno być przeznaczone na zaspokojenie potrzeb wspólnoty ogólnonarodowej lub lokalnej i zabezpieczenie funkcjonowania państwa.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zdecydowanie, że wszystkie przedstawione argumenty, uzasadniające zarzut naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego, są aktualne zarówno w odniesieniu do mienia komunalnego, jak i państwowego.

4. Mimo wyraźnych wad mechanizmu przekształcenia prawa, jaki wprowadziła kwestionowana ustawa, rozstrzygając w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie mógł abstrahować od skutków jej wejścia w życie, które wystąpiły do chwili wydawania wyroku. Niezależnie bowiem od konstytucyjnoprawnej oceny ustawy, w okresie jej obowiązywania wydano tysiące decyzji przekształceniowych, na podstawie których dotychczasowi użytkownicy wieczystości nabyli prawo własności. „Uwłaszczenie” to objęło liczną grupę osób o bardzo zróżnicowanej sytuacji faktycznej i prawnej. Są wśród nich wieloletni użytkownicy wieczystości, którzy uzyskali prawo jeszcze w oparciu o decyzję administracyjną i dawno wypełnili obowiązek zabudowania gruntu, są osoby, których prawo powstało niedługo przed wejściem w życie ustawy i które nie zdążyły jeszcze uczynić nakładów, są wreszcie posiadacze garaży, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego po 5 grudnia 1990 r. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te osoby występując do właściwych organów z wnioskami w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności działały w oparciu o obowiązujące przepisy, a wydawane

decyzje miały swą podstawę prawną. Z kolei dokonanie wpisów do ksiąg wieczystych umożliwiło dalszy obrót uwłaszczonymi nieruchomościami.

Można założyć, że nabywając prawo własności na podstawie kwestionowanej ustawy obywatele działali w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trzeba bowiem pamiętać, że obywatele nie są władni badać konstytucyjności ustaw, lecz mają prawo swobodnego korzystania w pełnym zakresie z uprawnień, jakie przyznają im obowiązujące akty normatywne. Nie należy także zapominać o tym, że przywrócenie użytkownika wieczystego nie byłoby możliwe wówczas, gdy uwłaszczony dokonał następnie przeniesienia własności na osobę trzecią. Ta ostatnia bowiem korzysta z rękojm wiary publicznej ksiąg wieczystych; w stosunku do niej skutek nabycia jest nieodwracalny. Tym samym zbywca własności, który wcześniej skorzystał z uprzywilejowanego „uwłaszczenia” na podstawie kwestionowanej ustawy, zatrzymałby korzyść uzyskaną w wyniku transakcji (cenę sprzedaży). W konsekwencji doszłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów; wobec pewnej ich grupy skutki ustawy okazałyby się nieodwracalne.

Oceniając zaskarżoną ustawę trzeba pamiętać, że w okresie obowiązywania zasady jedności własności państwowej, brak było możliwości nabywania gruntów państwowych na własność. Jedyną drogę nabycia działki budowlanej stanowiło użytkowanie wieczyste. Potencjalni nabywcy, nawet jeśli dysponowali odpowiednią gotówką, pozbawieni byli wyboru formy władania gruntem, byli „skazani” na użytkowanie wieczyste. Ta sytuacja uległa zmianie w zasadzie dopiero w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tj. 5 grudnia 1990 r. Z tą chwilą państwo i gminy zaczęły także sprzedawać grunty i w zasadzie od woli zainteresowanego nabyciem zależy, czy nieruchomość zostanie mu sprzedana, czy też będzie dla niego ustanowione użytkowanie wieczyste. Można zatem powiedzieć, że – przynajmniej w odniesieniu do użytkowników wieczystych, których prawo powstało przed 5 grudnia 1990 r. – kwestionowana ustawa przywraca nieistniejące przez długie lata prawo decydowania o formie prawnej władania nieruchomością. Użytkownik wieczysty, składając wniosek o przekształcenie przysługującego mu prawa we własność, daje wyraz swej preferencji dla prawa własności.

Konieczne jest wzięcie pod uwagę faktu, iż w większości przypadków użytkownicy wieczystości, którzy skorzystali z możliwości przekształcenia prawa, władali nieruchomościami przez długi okres. Zazwyczaj wywiązywali się z obowiązków nałożonych w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w szczególności wnieśli

budynki czy inne urządzenia. Wartość tych naniesień, stanowiących zresztą własność użytkowników wieczystych, niejednokrotnie przewyższa wartość zajętej przez nie działki. W konsekwencji, zastosowanie szczególnego trybu przekształcenia prawa w stosunku do osób, które nabyły je i wywiązały się z obowiązku zagospodarowania terenu zgodnie z umową przed dniem opublikowania ustawy z 4 września 1997 r., nie stanowi szczególnie rażącego naruszenia zasad państwa prawnego. Wprawdzie, działając przez zaskoczenie, w 2 tygodnie po ustanowieniu zasad obrotu nieruchomościami, ustawodawca wprowadził zupełnie nowy mechanizm, przekreślający wcześniej przyjęte reguły, jednak sam fakt ustawowego zobligowania gmin do przenoszenia własności na wnioskujących o to użytkowników wieczystych trudno kwalifikować jako sprzeczny z zasadami państwa prawnego. Pomijając bowiem konstrukcję prawną przejścia własności i skupiając się wyłącznie na skutku prawnym w postaci jej nabycia, można uznać, że w porównaniu z art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami zaskarżona ustawa przewiduje bardziej restrykcyjny dla właściciela tryb zbywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; obok zbycia fakultatywnego ustawodawca wprowadził obligatoryjny tryb „nadania” własności. W oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami państwo lub gmina mogą przenieść na zainteresowanego użytkownika wieczystego własność oddanej mu nieruchomości (art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W tym przypadku decyzję podejmuje jednak sam właściciel (państwo lub gmina), który daje wyraz swej woli poprzez stosowne oświadczenie. Natomiast w oparciu o zaskarżoną ustawę właściciel ma obowiązek przekształcenia prawa na wniosek zainteresowanego. W obu przypadkach dochodzi do nabycia własności przez dotychczasowego użytkownika wieczystego. Gdyby także świadczenie nabywcy własności spełniało warunek ekwiwalentności i – podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustalane było na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, samo pominięcie woli właściciela przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby wystarczającej podstawy do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją.

5. Ważąc przedstawione wyżej argumenty – z jednej strony, dość wyraźną sprzeczność ocenianej ustawy z art. 2 konstytucji, z drugiej strony, konsekwencje ewentualnego uchylenia ustawy – Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, iż podważenie tytułów własności wydanych na jej podstawie nie byłoby usprawiedliwione. Nie leży w interesie porządku konstytucyjnego wprowadzanie kolejnego zamieszania w sferze stosunków własnościowych. Natomiast w interesie porządku konstytucyjnego leży

niewątpliwie przywrócenie równowagi w sytuacji prawnej członków wspólnoty. Oceniając ustawę z tego punktu widzenia należy podkreślić, co następuje.

Na mechanizm przez nią wprowadzony składają się wyraźnie dwa człony: 1) zmiany w strukturze stosunków własnościowych (art. 1-3 ustawy) oraz 2) zmiany w dochodach Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (art. 4-6 ustawy). Skutki ustawy polegają na odjęciu Państwu i gminom własności oraz na ograniczeniu ich dochodów. Wskazane wyżej względy społeczno-prawne przemawiają za utrzymaniem pierwszego rodzaju skutków, tj. przekształceń w sferze własnościowej, które pociągnęła za sobą ustawa. Nie można natomiast pominąć faktu, że wartość prawa własności, zarówno w chwili przekształcania na podstawie ustawy, jak i na przyszłość, przewyższa wartość użytkowania wieczystego. Przerzucenie kosztów tej operacji na pozostałych, nie objętych ustawą członków społeczeństwa nie znajduje żadnego konstytucyjnoprawnego usprawiedliwienia. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ochronę osób, które zostały „uwłaszczone” na podstawie zaskarżonych przepisów, Trybunał przyjął ostatecznie, że choć ustawa stanowi integralną całość, wynikiem balansowania wartości konstytucyjnych musi być zróżnicowana ocena poszczególnych jej postanowień. Poprzez wyeliminowanie niektórych jej przepisów można doprowadzić do stanu zgodności z konstytucją, bez wzruszania tytułów własności.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że o sprzeczności z konstytucją ustawy nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje. Zarówno przywileje użytkowników wieczystych, jak i uszczerbek dobra wspólnego, które decydują o naruszeniu zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikają ze szczególnie korzystnych – w zestawieniu z zasadami ogólnymi – warunków finansowych przekształcenia. Usunięcie przepisów decydujących o uprzywilejowanym charakterze nabycia własności osłabia zarzut sprzeczności z art. 2 konstytucji i prowadzi do zrównania w prawach wszystkich użytkowników wieczystych, którzy korzystają z możliwości przekształcenia swego prawa we własność.

W tym miejscu konieczne jest odwołanie się do rozważań zawartych w punkcie VIII uzasadnienia po to, by ustalić zakres przepisów dotyczących odpłatności, które są sprzeczne z art. 2 konstytucji. Zdaniem Trybunału bowiem, te same względy, które decydują o zgodności niektórych zwolnień od opłat z art. 165 i art. 167 konstytucji, nakazują też uznać dopuszczalność zwolnienia na gruncie art. 2 konstytucji. Jako zgodne z

zasadą państwa prawnego a także odpowiadające wymaganiom sprawiedliwości wyrównawczej należy zakwalifikować przypadki nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego przysługującego osobom, które były zmuszone opuścić swe nieruchomości w wyniku działań wojennych, czy też decyzji wywłaszczeniowych. Tak więc w świetle art. 2 konstytucji za usprawiedliwione trzeba uznać zwolnienie z opłat tzw. Zabuzan, których dotyczy art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy oraz osób wywłaszczonych, do których odnosi się art. 6 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy. Podmioty te były w przeszłości właścicielami majątku nieruchomego; własność uzyskana w wykonaniu kwestionowanej ustawy stanowić ma ekwiwalent prawa utraconego w przeszłości. W pozostałych przypadkach, ze względów, o których była już mowa, nieodpłatny charakter przekształcenia jest bezpodstawny.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że sprzeczność z art. 2 konstytucji dotyczy przepisów przewidujących preferencyjne warunki finansowe przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, a zatem art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy.

6. Przedstawione wyżej argumenty, które – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nakazują uwzględnienie skutków, jakie ustawa wywołała w sferze prawnej uwłaszczonych użytkowników wieczystych, a w konsekwencji usprawiedliwiają utrzymanie w mocy tytułów własności, w żadnym razie nie odnoszą się do osób, legitymujących się wyłącznie umową notarialną zawartą z gminą lub Skarbem Państwa. „Uwłaszczenie” tych osób zostało wprowadzone do ustawy w wyniku jej nowelizacji z 1998 r.; przewidziane jest w art. 1 ust. 2a ustawy. Już samo zamieszczenie takiej możliwości w ustawie poświęconej przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi istotne nadużycie. Osoby, które zawarły umowę nie są bowiem użytkownikami wieczystymi; w myśl przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku użytkowania wieczystego ujawnienie prawa w księdze wieczystej stanowi materialnoprawny warunek jego powstania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami osoby, które zawarły samą umowę notarialną o ustanowienie prawa, nie są jeszcze użytkownikami wieczystymi. Tymczasem kwestionowana ustawa pozwala już tym osobom wnioskować o przekształcenie prawa, które jeszcze nie powstało. Wypada zauważyć, że wniosek taki jest po prostu bezprzedmiotowy, a dopuszczenie do składania takich wniosków oznacza przełamanie reguł wprowadzonych przez samą zaskarżoną

ustawę. W sytuacji przewidzianej w art. 1 ust. 2a na pewno nie mamy bowiem do czynienia przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności; w tym przypadku należy mówić o niemal darmowym uwłaszczeniu lub nadaniu własności. Na marginesie należy dodać, że wadliwość rozwiązań prawa materialnego nie może być usprawiedliwiana przez niewydolność wymiaru sprawiedliwości, która sprawia, że okres oczekiwania na ujawnienie prawa w księdze wieczystej jest długi. Powoływany przez przedstawiciela Sejmu fakt długotrwałości postępowania sądowego w sprawie wpisu w księdze wieczystej nie uzasadnia w żadnym razie wprowadzania do ustawodawstwa rozwiązań niespójnych, pozostających w sprzeczności z obowiązującymi już przepisami, w analizowanym przypadku – z zasadą, że prawo użytkowania wieczystego powstaje dopiero w momencie ujawnienia go w księdze wieczystej (wpis konstytutywny).

Względy formalne, związane z konstrukcją prawną nie mają jednak rozstrzygającego znaczenia. Decydujące o sprzeczności z konstytucją art. 1 ust. 2a ustawy jest to, że za uwłaszczeniem nie przemawiają w tym wypadku żadne względy, o których była mowa wyżej.

Trybunał, zwracając uwagę na niekonstytucyjny charakter całego mechanizmu przekształcenia prawa przewidzianego w zaskarżonej ustawie, z przyczyn przedstawionych we wcześniejszej części uzasadnienia uznał jednak za konieczne utrzymanie tytułów własności nadanych użytkownikom wieczystym w wyniku realizacji ustawy. Trybunał podkreśla, że w przypadku osób, które nie są użytkownikami wieczystymi a jedynie zawarły umowę o ustanowienie tego prawa, nie tylko nie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające utrzymanie prawa własności nadanego im na podstawie ustawy, ale wręcz w całym kontekście normatywnym trudno wskazać jakiegokolwiek względy uzasadniające utrzymanie tego prawa. Po pierwsze, osoby, które w ostatnim okresie przed nowelizacją zdecydowały się na nabycie użytkowania wieczystego dysponowały prawem wyboru formy prawnej nabycia; mogły kupić nieruchomości. Nie wchodzi więc w grę przywrócenie im możliwości wyboru. Po drugie, w przypadku tych osób całkowicie odpada argument długoletniego posiadania. Po trzecie, z całą pewnością nie poczyniły one nakładów, które usprawiedliwiałyby przeniesienie na nie własności. Dla tej grupy osób znowelizowana ustawa stała się więc źródłem podwójnego uprzywilejowania. Żadne względy, nawet status użytkownika wieczystego, nie uzasadniają ich uwłaszczenia. W świetle obowiązujących przepisów uwłaszczenie tych osób nie znajduje żadnej podstawy i jest w sposób oczywisty nieracjonalne.

W przypadku grupy podmiotów, objętych hipotezą art. 1 ust. 2a zaskarżonej ustawy, teza o „przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności” jest pewną fikcją; w rzeczywistości zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r. stało się drogą do nabycia własności gruntu na wyjątkowo preferencyjnych warunkach finansowych, z całkowitym pominięciem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i wszystkich zasad obrotu nieruchomościami. Innymi słowy, wprowadzenie do nowelizowanej ustawy art. 1 ust. 2a stanowi narzędzie do obejścia obowiązujących przepisów dotyczących przeniesienia własności nieruchomości należących do państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dla uzyskania pełnej jasności obrazu należy przedstawić sytuację, w której znajduje zastosowanie art. 1 ust. 2 a ustawy. Otóż strony, dysponując możliwością wyboru formy prawnej władania nieruchomością, zawierają w pełni dobrowolnie umowę użytkowania wieczystego, umowę, która służy określonym celom. Niemal natychmiast po jej zawarciu następuje przymusowe pozbawienie własności i uwłaszczenie użytkownika wieczystego. Skoro w odniesieniu do osób wymienionych w art. 1 ust. 2a ustawy nie wchodzi w grę argumenty, które w ocenie Trybunału niejako równoważą uchybienia ustawy, z całą wyrazistością rysuje się sprzeczność jej z konstytucją w tym zakresie.

Przyznanie prawa żądania przekształcenia przyrzeczonego użytkowania wieczystego we własność, natychmiast po zawarciu umowy o jego ustanowienie, pozostaje w sprzeczności z podstawowymi standardami państwa prawnego również dlatego że oznacza zgodę ustawodawcy na jednostronne i niepoparte racjonalnym powodem złamanie przez uczestnika obrotu zaciągniętego przez niego dobrowolnie zobowiązania. W rozważanej bowiem sytuacji nabywca na mocy art. 1 ust. 2a ustawy uzyskuje szczególnego rodzaju przywilej a mianowicie 1) niewykonania umowy i 2) zmuszenia kontrahenta (gmina, Skarb Państwa) do odmiennego, niż wynikałoby to z treści umowy, rozporządzenia służącym mu prawem. Przyjęte rozwiązanie prowadzi nie tylko do obejścia przepisów o sprzedaży, lecz także odczytane być może jako wyraz aprobaty dla zachowań w istocie nieelojalnych, tym bardziej, że druga strona umowy została pozbawiona jakiegokolwiek środka obrony swoich praw.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analiza „uwłaszczenia” przewidzianego w art. 1 ust. 2a ustawy w sposób nieuchronny kieruje myśl w stronę zasady równego traktowania obywateli. Wystarczy wyobrazić sobie, że w tym samym czasie kilka podmiotów prowadziło z gminą negocjacje co do oddania gruntu w użytkowanie

wieczyste, oczekiwało na wyznaczenie terminu przetargu, czy też nawet – już po wygraniu przetargu – oczekiwało na termin sporządzenia aktu notarialnego. Osoba, która zdążyła zawrzeć umowę przed 31 października 1998 r., uzyskuje przywilej o wymiernej wartości majątkowej; ta, co do której procedura zawierania umowy zakończyła się dzień później, podlega ogólnym zasadom przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami i z przywileju „uwłaszczenia” nie może już skorzystać. Przy tej okazji Trybunał zwraca uwagę na możliwość znacznych nadużyć związanych z samym faktem wyznaczenia daty zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego; daty, która jednak ma decydować o osiągnięciu przez kontrahenta istotnej korzyści majątkowej.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wprowadzenie do ustawy ocenianego teraz przepisu jest przywilejem skierowanym do bardzo wąskiego kręgu adresatów, stanowi niemal indywidualny akt uwłaszczenia grupy osób, które zawarły umowy notarialne w określonym czasie, przy czym brak jakichkolwiek względów, które usprawiedliwiłyby wybór dat ograniczających przywilej (9 października 1997 r. - 31 października 1998 r.). Nadanie takiego przywileju bez jakiegokolwiek uzasadnienia lekceważy wszelkie obowiązujące przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami i stanowi rażące naruszenie art. 2 konstytucji. Nie ma przy tym żadnych podstaw, by w odniesieniu do osób, o których stanowi art. 1 ust. 2a ustawy, utrzymać pierwszy człon mechanizmu przez nią wprowadzonego. W tym przypadku bowiem sam fakt nadania własności osobom zainteresowanym jest rażącym pogwałceniem zasady państwa prawnego; nawet nałożenie na nie obowiązku zapłaty ceny rynkowej nadanego prawa nie uchyla powagi tego naruszenia.

W konsekwencji uzasadniona jest teza o sprzeczności art. 1 ust 2a kwestionowanej ustawy z art. 2 konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego

od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.

w sprawie o sygn. K. 8/98

Nie podzielając rozstrzygnięcia zawartego w pkt. 1 i 2 sentencji wyroku powołanego w nagłówku, a więc w części stwierdzającej niezgodność z konstytucją art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a i art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, zgłaszam zdanie odrębne.

Na wstępie pragnę jedynie ogólnie zauważyć, że – nie negując, iż gminy mogą aktualnie lub w najbliższej przyszłości doznać pewnego uszczerbku finansowego w związku z powołanym przekształceniem – nie znajduję wystarczającej podstawy do przeciwstawienia tego finansowego interesu zasadom bezpieczeństwa prawnego i ochrony praw nabytych osób fizycznych. W każdym wypadku argumentacja w tym względzie nie obala domniemania konstytucyjności ustawy.

1. W tej sprawie, w której wnioskodawcy zarzucili niekonstytucyjność ustawy ze względu na brak odpowiedniej rekompensaty z tytułu przekształcenia ich mienia komunalnego w prawo własności użytkowników, Trybunał wywodzi totalną krytykę ustawy, zarówno z punktu widzenia jej celów, doboru narzędzi, a nawet intencji. Nie wdając się w polemikę z wszystkimi wypowiedziami, jakie uważam za nieuzasadnione lub arbitralne, chciałbym zwrócić uwagę na te najbardziej charakterystyczne stwierdzenia, z których wynika, że Trybunał poddaje ocenie przede wszystkim c e l o w o ś ć, a n i e k o n s t y t u c y j n o ś ć przedmiotowego aktu normatywnego. Dowodzi więc, że „ingerencja ustawodawcy w sferę własności państwowej i komunalnej nie została (...) podyktowana potrzebami wynikającymi z przemian ustrojowych państwa”. W ocenie Trybunału budzi zasadnicze wątpliwości, „czy ustawodawca wybrał odpowiednie narzędzie dla realizacji własnych założeń”. Kwestionowanej ustawy nie uważa za „odpowiednie narzędzie” do usunięcia z polskiego porządku prawnego „ułomnego prawa własności” (s. 29-31). Krytycznie ocenia nieprzemyślane „rozdawnictwo” (!?) dobra wspólnego, które powinno być przeznaczone na zaspokojenie potrzeb wspólnoty ogólnonarodowej lub lokalnej i zabezpieczenie funkcjonowania państwa (s. 48). Dokonuje więc swoistej weryfikacji i hierarchizacji tego, co powinno być przeznaczone na poszczególne cele, zaś odmienne podejście ustawodawcy etykietyzuje jako wspomniane „rozdawnictwo”. Niektóre

przypadki nieodpłatnego przekształcenia uważa za uzasadnione, inne za bezpodstawne. W ten sposób, moim zdaniem całkowicie sztucznie, przeciwstawia interesom gmin interes użytkowników wieczystych, jako wąskiej grupy społecznej rzekomo uprzywilejowanej. W tym ujęciu własność mienia komunalnego zyskuje jakąś szczególną ochronę przed interesami, którym gospodarka rynkowa wyznacza podstawową funkcję ustrojową – prywatyzacją i uwłaszczeniem. Podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi bowiem gospodarka rynkowa oparta m.in. na własności prywatnej (art. 20 konstytucji).

Już tylko przytoczone wypowiedzi TK wskazują na rażące naruszenie zasady podziału władz i od dawna już ukształtowanej w orzecznictwie TK linii, że za wybór celów i środków odpowiada politycznie prawodawca. Z całym naciskiem podkreślić trzeba, że za politykę państwa odpowiadają organy polityczne: władze ustawodawcze i wykonawcze. One też, a nie Trybunał, na zasadach i w formach przewidzianych w konstytucji i ustawach określają hierarchię potrzeb i priorytety w ich zaspokajaniu. Trybunał nie ma żadnych kompetencji do kwalifikowania celów i środków, chyba że ustanowione akty normatywne popadają w sprzeczność z zasadami i przepisami konstytucji, zaś dla oceny w tej kwestii punktem wyjścia musi być domniemanie konstytucyjności, na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny. Ostateczność orzeczeń TK każe zachować w tym względzie szczególną wstrzeźliwość.

Nie wiadomo przy tym, jakie trudności napotkał Trybunał w „jednoznacznym” określeniu celu ustawy (s. 29), skoro zarówno uzasadnienie projektu ustawy, jak i dyskusja nad nim, wyraźnie wyjaśniają intencje ustawodawcy. Motywy ustawodawcze również na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjaśniał przedstawiciel Sejmu. W dużym skrócie przypomnieć trzeba, że zasadniczym celem było znoszenie (nie udało się pełne, jednorazowe zniesienie) instytucji wieczystego użytkowania w polskim prawie, uwłaszczenia dotychczasowych użytkowników i w ten sposób umocnienie bezpieczeństwa prawnego oraz dalsze przekształcanie ustroju gospodarczego.

Z niektórych wypowiedzi uzasadnienia wyroku TK wynika, że Trybunał – bez powołania się na materiał dowodowy sprawy, a więc dowolnie – przypisuje intencjom ustawodawcy zamiar tworzenia politycznie motywowanych przywilejów. Kilkakrotnie w uzasadnieniu pojawia się pojęcie „przywileju”, w tym kontekście „rozdawnictwa”. Nie wiadomo np. czyjej oceny nie kwestionuje Trybunał, iż „w tamtym okresie” użytkowanie wieczyste było „wykorzystywane jako jedna z form uprzywilejowywania osób zasłużonych

dla reżimu” (s. 12). Jest to o tyle zaskakująca konstatacja, że instytucja wieczystego użytkowania o prawie 30 lat wyprzedza wyodrębnienie mienia komunalnego (1961–1990), że w sprawie przekształcenia tego użytkowania w prawo własności w latach 1997 i 1998 uczestniczyły parlamenty dwu kadencji, o zasadniczo odmiennym układzie politycznym. Z prac legislacyjnych nie wynika, by pomiędzy partiami rządzącymi a opozycyjnymi dochodziło do rozbieżności w ocenie motywów legislacji. Przypisywanie demokratycznemu ustawodawcy intencji tworzenia przywilejów, a korzystającym z legalnie ustanowionego prawa intencji ich nadużywania, jest i bezpodstawne i krzywdzące dla ponad milionowej grupy użytkowników wieczystych.

Już tylko z tych okoliczności można wyciągnąć wniosek, że domniemanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy nie zostało obalone, a zwłaszcza że takiego znaczenia nie można przypisać tym wypowiedziom TK, które stanowią próbę oceny **celowości** określonej regulacji i **doboru** – jak to Trybunał stwierdza „adekwatnych” **narzędzi** (środków).

2. Istota problemu tkwi jednak w skutkach, jakie orzeczenie o niekonstytucyjności pociąga dla osób fizycznych, które na podstawie tej ustawy uzyskały prawo własności. Tych skutków Trybunał Konstytucyjny nie może ignorować w żadnej sprawie, od nich bowiem niejednokrotnie będzie zależeć np. odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu normatywnego. Na skutki musi baczyć zwłaszcza wtedy, gdy mogą one dotyczyć wolności lub praw podmiotowych. Prawo własności względnie ekspektatywę do nabycia takiego prawa, uprawnieni z mocy obecnie kwestionowanej ustawy nabyli legalnie, na określonych w niej warunkach. Bez względu na to, jak oceniać samą ustawę, ma rację Trybunał, gdy dowodzi, że „obywatele nie są władni badać konstytucyjności ustaw, lecz mają prawo swobodnego korzystania w pełnym zakresie z uprawnień, jakie przyznają im obowiązujące akty normatywne” Z tego stwierdzenia wywodzi też trafną uwagę, że „Podważenie tytułów własności wydanych na jej podstawie nie byłoby usprawiedliwione. Nie leży w interesie porządku konstytucyjnego wprowadzanie kolejnego zamieszania w sferze stosunków własnościowych”. Tym bardziej, że: „w większości wypadków użytkownicy wieczystości, którzy skorzystali z możliwości przekształcenia prawa, władali nieruchomościami przez długi okres. Zazwyczaj wywiązywali się z obowiązków nałożonych w umowie o ustanowieniu wieczystego użytkowania, w szczególności wzniesli budynki czy inne urządzenia. Wartość tych

naniesień, stanowiących zresztą własność użytkowników wieczystych, niejednokrotnie przewyższa wartość zajętej przez nie działki” (s. 49-50).

Z materiału dowodowego sprawy wynika, że na ogólną liczbę 1.245.000 działek budowlanych, w 20% wniesiono opłatę za cały okres użytkowania, w pozostałych gminy pobierały roczne opłaty. Opłacalność zawarcia umów o wieczyste użytkowanie oceniali użytkownicy na gruncie ówczesnej sytuacji ekonomicznej i własnych interesów. Opłaty zasiły środki finansowe gmin, zaspokajając określone ich potrzeby. Ich ocena przesądzała także celowość dokonywania określonych inwestycji, jak to zaznacza Trybunał, niejednokrotnie przekraczających wartość działek.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że TK dopatrywał się niezgodności przepisów art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z art. 2 konstytucji z tego względu, że przewidują one “preferencyjne warunki finansowe przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność” (s. 52). Dostrzega przy tym, że przywrócenie użytkowania wieczystego nie byłoby możliwe wówczas, gdy uwłaszczony dokonał następnie przeniesienia własności na osobę trzecią. Tym samym doszłoby do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, gdyż wobec pewnej ich grupy skutki ustawy okazałyby się nieodwracalne. TK stwierdza przy tym wręcz: „Gdyby także świadczenie nabywcy własności spełniało warunek ekwiwalentności i – podobnie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustalone było na podstawie wartości rynkowej, samo pominięcie woli właściciela przy zbywaniu prawa nie stanowiłoby podstawy do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją” (s. 51). Jak to dalej wywodzi TK, usunięcie przepisów decydujących o uprzywilejowanym charakterze nabycia własności osłabia zarzut sprzeczności z art. 2 konstytucji i „prowadzi do zrównania w prawach wszystkich użytkowników wieczystych, którzy korzystają z możliwości przekształcenia swego prawa we własność”. W pisemnym uzasadnieniu nie znalazło się wskazanie, na jakich zasadach może nastąpić owo zrównanie; można jedynie zakładać, że TK ma na uwadze przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta rzeczywiście zawiera zasady określania ceny nieruchomości. Jednakże w tym względzie konieczne jest zwrócenie uwagi na istotne różnice pomiędzy ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności a ustawą o gospodarce nieruchomościami. Ustawa o przekształceniu ma charakter epizodyczny, dotyczący określonych stanów i stosunków prawnych. W tym zakresie stanowi autonomiczną, odchodzącą od powszechnej, regulację, z przewidzianymi w niej opłatami z tytułu przekształcenia (art. 4 ustawy). Ustawa o

gospodarce nieruchomościami zawiera natomiast przepisy dotyczące sprzedaży i oddawania w wieczyste użytkowanie, na zasadach i w trybie w tej ustawie określonym (rozdział 3 tej ustawy). Gdyby zresztą miały mieć zastosowanie przepisy tej ustawy, to trzeba byłoby przyjąć skutki rozwiązania umowy przed upływem terminu (art. 33 ust. 2). Samo uchylenie art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 nie daje podstaw do przyjęcia, że w to miejsce automatycznie wchodzi przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z pewnością takiego odesłanie nie tworzy pogląd TK.

Ważniejsze zdaje się być jednak, że orzeczenie TK stanowi głęboką ingerencję w warunki uwłaszczenia, na podstawie których doszło do przekształcenia wieczystego użytkowania w prawo własności. W prawie polskim, opartym na standardach państwa prawnego, zarówno prawo cywilne, jak i administracyjne przywiązuje dużą wagę do stabilności ukształtowanych na ich podstawie stosunków prawnych. W prawie cywilnym zasadą historycznie wykształconą i utrwaloną w kulturze prawnej jest *pacta sunt servanda*. Umowa zawarta na skutek zgodnego oświadczenia woli stron, może być uzupełniona, zmieniona lub rozwiązana na – poddanych szczególnym rygorom prawnym – zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym. Również w postępowaniu administracyjnym, uchylenie, zmiana lub stwierdzenie nieważności decyzji, poddane są wyraźnie określonym rygorom. Uprawnieni z mocy ustawy z 1997 r. uzyskali prawo do przekształcenia na zasadach i w trybie określonym przez ustawodawcę. Decyzję o skorzystaniu z tego prawa podejmowali w oparciu o własną kalkulację i w zaufaniu do państwa. Nie można przy tym pominąć faktu, że od wejścia w życie mocy obowiązującej ustawy (9 październik 1997 r.) do chwili orzeczenia o niekonstytucyjności upłynęło ponad dwa i pół roku. Jak zaznaczono, w tej sprawie nie zachodzi konflikt dwóch interesów: ochrony mienia komunalnego, z jednej strony a słuszenie nabytych praw wieczystych użytkowników, z drugiej strony. W stosunku do każdego z tych interesów, i opartych na nim roszczeń, adresatem jest państwo. Gminy (zresztą tylko niektóre) mają do ustawodawcy pretensję o to, że doszło do odjęcia im własności bez odpowiedniej rekompensaty finansowej. Trafna jest supozycja zawarta w uzasadnieniu, że „wnioski nie trafiłyby do Trybunału, gdyby gminy w zamian za utracone prawo własności otrzymały odpowiednią rekompensatę finansową” (s. 17). Rekompensatę taką powinno oczywiście wypłacić państwo (*fiskus*). Natomiast osoby, które nabyły prawo własności w ramach przewłaszczenia mają roszczenie do państwa o realizację tego prawa, na zasadach i w trybie w ustawie określonych. Ze względu na skutki dotyczące osoby fizyczne, w relacji: obywatel – organ

władzy publicznej, Trybunał Konstytucyjny powinien stanąć po stronie słusznie nabytych praw obywatela, natomiast zasygnalizować Sejmowi problemy związane z interesami finansowymi gmin.

Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a kpa jest możliwe tylko na żądanie strony. W wypadku mienia komunalnego gmina jest właścicielem, ale jej organy wykonują zlecone zadania z zakresu administracji. Gdyby TK wziął pod uwagę ten dualizm, to nie wyrażałby zdziwienia („bezprecedensowy mechanizm”), że gminy musiały wydawać również niekorzystne dla siebie decyzje (s. 26). Możliwość wznowienia postępowania w trybie art. 145a kpa również na wniosek gminy, może powodować nie tylko pozytywne skutki (refleksję co do racjonalności, odpowiednie wyważenie interesów), ale także tworzyć pole potencjalnych nadużyć. Efektem tego może być niepewność co do utrwalonych już stosunków prawnych, co sprzeczne jest z konstytucyjną zasadą bezpieczeństwa prawnego.

Znacznie dalej idące skutki prawne wywiera orzeczenie o niekonstytucyjności art. 1 ust. 2a. Samo zamieszczenie w ustawie możliwości uwłaszczenia osób wymienionych w tym przepisie uznaje Trybunał Konstytucyjny za istotne nadużycie, jak należy rozumieć ze strony ustawodawcy, jednakże skutki tego przenosi na uprawnionych, z argumentacją, której żadną miarą nie jestem w stanie zaakceptować. Zdaniem TK, w sytuacji przewidzianej w art. 1 ust. 2a „należy mówić o niemal darmowym uwłaszczeniu lub nadaniu własności” (s. 53). Przyjmuje więc, że w wypadku osób, które nie są użytkownikami, a jedynie zawarły umowę o ustanowienie tego prawa, „nie tylko nie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające utrzymanie prawa własności nadanego im na podstawie ustawy, ale wręcz w całym kontekście normatywnym trudno wskazać jakiegokolwiek względy uzasadniające utrzymanie tego prawa” (s. 54). Osoby te bowiem, które w ostatnim okresie przed nowelizacją zdecydowały się na nabycie użytkowania wieczystego dysponowały prawem wyboru formy prawnej nabycia; mogły kupić nieruchomości. Nie wchodzi więc w grę przywrócenie im możliwości wyboru. Po drugie, w przypadku tych osób całkowicie odpada argument długoletniego posiadania. Po trzecie, z całą pewnością nie poczyniły one nakładów, które usprawiedliwiałyby przeniesienie na nie własności. Dla tej grupy osób znowelizowana ustawa stała się więc źródłem podwójnego uprzywilejowania. Żadne względy, nawet status użytkownika wieczystego, nie uzasadniają ich uwłaszczenia. Dlatego TK wyraża pogląd: „W świetle obowiązujących przepisów uwłaszczenie tych osób nie znajduje żadnej podstawy i jest w sposób oczywisty

nieracjonalne” (s. 54). Cały ten wywód nie obejmuje jednak osób, które po wejściu w życie ustawy zdołały przeprowadzić wszystkie czynności (akt notarialny, wpis do księgi wieczystej, decyzja administracyjna) a następnie zbyć nieruchomość na rzecz osoby trzeciej, którą chroni rękojmia wiary ksiąg publicznych.

Trybunał nie dostrzega przy tym „jakichkolwiek względów, które usprawiedliwiałyby wybór dat ograniczających przywilej” (9 października 1997 r. - 31 października 1998 r., s. 46). Odnosząc się do wypowiedzi przedstawiciela Sejmu, iż określenie dat wiązało się z długotrwałością postępowania sądowego w sprawie wpisu do księgi wieczystej, Trybunał wyraża pogląd, że „wadliwość rozwiązań prawa materialnego nie może być usprawiedliwiana przez niewydolność wymiaru sprawiedliwości, który sprawia, że okres oczekiwania na ujawnienie prawa w księdze wieczystej jest długi”. Z tej wypowiedzi Trybunału wynika, że nie podważa prawdziwości stwierdzenia o długotrwałości postępowania o wpis do księgi wieczystej, co zresztą – zwłaszcza w dużych aglomeracjach – stanowi *notorium*. Po wtóre nie podważa motywu ustawodawcy dla takiego właśnie ustalenia terminu. Jakkolwiek te motywy nie zostały podważone przez TK, w innych fragmentach uzasadnienia wyroku nadal czytamy o arbitralności daty. Po trzecie wreszcie, jeżeli brać pod uwagę rzeczywiście istniejącą niewydolność wymiaru sprawiedliwości we wspomnianym zakresie w pewnych ośrodkach, to oczywiście powstaje nierówność w dostępie do prawa, która żadną miarą nie powinna obrócić się przeciwko tym, którzy z przyczyn od nich niezależnych nie mogli zrealizować przysługującego im prawa. Mimo abstrakcyjności procedury orzekania w tej sprawie, nie można całkowicie abstrahować od rzeczywistości.

Niezrozumiałe w świetle zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest natomiast uchylenie prawa, nadanego legalnie przez ustawodawcę, z którego zainteresowani czynią użytek. Wymowa tego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jest jednoznaczna. Osoby, które zamierzają czynić użytek z prawa ustanowionego ustawą, nie mogą wierzyć ustawodawcy. Problemem jest natomiast, co mają czynić, aby zabezpieczyć się przed zaskoczeniem, jakie powoduje wyrok TK. Czy w takim wypadku mają czekać – i jak długo – na to, aby jakiś uprawniony podmiot spowodował wszczęcie postępowania przed Trybunałem i w ten sposób zweryfikował konstytucyjność ustawy? Przyjęcie takiego założenia byłoby odwróceniem zasady zaufania do państwa i w państwie praworządnym niemożliwe do zaakceptowania. Pozostaje zresztą w kolizji ze stanowiskiem zajęтым przez TK w orzeczeniu z 4 października 1989 r., sygn.

K. 3/88, w którym stwierdził, że „zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, ma ważne i wielokierunkowe uzasadnienie aksjologiczne. Stanowi oparcie dla wiarogodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich wypadkach szacunek dla samej idei prawa, skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw” (OTK w 1989 r., poz. 2, s. 362). Od poglądu tego zresztą TK nigdy dotychczas nie odstąpił.

Charakterystyczne jest, że TK, oceniając ustawę z punktu widzenia zasady sprawiedliwości, dopatruje się nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji użytkowników wieczystych, gdy tymczasem rozstrzygnięcie TK tę – moim zdaniem rzekomą – nierówność zastępuje nową. Jak bowiem inaczej rozumieć równość tych uprawnionych, w stosunku do których na skutek zbycia nieruchomości wchodzi w grę nieodwracalność skutków, z „odwracalnością” dla tych, którzy zachowali nieruchomość na własny użytek. O jakiej sprawiedliwości można mówić, gdy uprawniony w małych ośrodkach Polski mógł w terminie zakończyć całą procedurę uwłaszczeniową (akt notarialny, decyzja w sprawie przekształcenia, wpis do księgi wieczystej), gdy w tej samej klasie podmiotów takiej możliwości pozbawiony był uprawniony z dużych aglomeracji. Zwlekanie z załatwieniem tych formalności wynikało często z zaufania do państwa, z przekonania, że korzystanie z ustawowo ustanowionego prawa nie zostanie zakłócone. Jeżeli już więc odwołać się do zasady sprawiedliwości społecznej, to w tym wypadku jedynie dla ochrony praw podmiotowych.

3. Legitymacja procesowa organów stanowiących samorządu terytorialnego może odnosić się jedynie do aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 konstytucji). Zaskarżona ustawa z 1997 r. o przekształceniu prawa dotyczy zarówno mienia Skarbu Państwa, jak i mienia komunalnego. Trudno zgodzić się z poglądem wyrażonym w wyroku, że nie wchodzi w grę podmiotowe ograniczenie zakresu orzekania a w szczególności, że wystąpienie z wnioskiem wyłącznie przez gminy nie pociąga za sobą ograniczenia kontroli konstytucyjności ustawy do oceny skutków, jakie wywołuje w odniesieniu do mienia gminnego. Tym sposobem bowiem skutki stwierdzenia niekonstytucyjności obejmują przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo

własności zarówno w stosunku do mienia komunalnego, jak i Skarbu Państwa. W tej sprawie rozciągnięcie kontroli konstytucyjności na mienie Skarbu Państwa zarówno z przyczyn prawnych i faktycznych, było niedopuszczalne. Powołane w pkt 2 przepisy art. 165 ust. 1 i art. 167 konstytucji odnoszą się wyłącznie do samorządu terytorialnego i w żadnym wypadku nie mogą stanowić wzorca kontroli konstytucyjności w stosunku do innych podmiotów, zaś art. 2 konstytucji, nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia z merytorycznych względów. Niektóre wypowiedzi TK, w mojej ocenie, stanowią przykład wadliwego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wywodzonych z niego zasad:

- TK dowodzi, że „wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej” (s. 32). Pomijając fakt, że ta zasada nie była przedmiotem żadnego wniosku, to i tak TK wprowadza rozumowanie co najmniej niespójne z aksjologią obecnej konstytucji; na tej zasadzie można by dowodzić, że każda prywatyzacja stanowi jakieś uszczuplenie zbiorowego dobra;
- zdaniem TK, kwestionowana ustawa stanowiła zaskakujące i nieprzewidywalne rozstrzygnięcie organów państwa; ani użytkownicy wieczysti, ani właściciele nieruchomości (Skarb Państwa i gminy) „nie mogli spodziewać się nagłego, niemal darmowego uwłaszczenia.(...) Zaskarżona ustawa zaskoczyła wszystkich tych, którzy uwierzyli, że w naszym ustawodawstwie przywilejów nie będzie się już przyznawać” (s. 43-44). Nazwanie prawa przekształcenia „przywilejem” odpowiednio negatywnie zabarwia działanie ustawodawcy. Nie wydaje się, aby w tej sprawie TK mógł znaleźć podstawę w zasadzie równości czy sprawiedliwości społecznej (s. 46) Ustawa dotycząca przewłaszczenia określiła klasy uprawnionych podmiotów. Wyrównanie szans dla tych, którzy „zaskoczeni” zmianą trybu nabycia własności, nabyli od gminy nieruchomości za rynkową cenę, nie może odbywać się na zasadzie odebrania tym, którzy legalnie nabyli własność. Jeżeli w ogóle mówić o „zaskoczeniu” i „przewidywalności” obywateli, to chyba nie można im odbierać dobrej wiary w przyjmowaniu praw stanowionych na ich korzyść. Do tej pory nakaz przewidywalności zachowania państwa miał zapobiegać zaskakiwaniu obywateli niekorzystnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej, i nic chyba nie przemawia za odejściem od takiego rozumienia standardów zachowania demokratycznego państwa prawnego.

Abstrahując od faktu, że niektóre gminy (Zielona Góra, Gorzów Wlkp) mają

pozytywny stosunek do przedmiotowej ustawy, nie było podstaw do rozszerzającego podmiotowo rozumienia legitymacji procesowej. Minister Skarbu, reprezentujący Skarb Państwa, w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego nie dopatrzył się niekonstytucyjności przedmiotowej ustawy. Dlatego też w tej sprawie nie było żadnych podstaw prawnych do tego, aby wnioski gmin rozszerzyć na mienie Skarbu Państwa.

4. Jakkolwiek każde orzeczenie TK musi brać pod uwagę skutki rozstrzygnięcia, to w tej sprawie rozmiar zjawiska uzasadnia szczególną wrażliwość na ten aspekt sprawy; ilustrację może stanowić fakt, że tylko liczba działek budowlanych pozostających w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych wynosi 1.245.000. Zauważyć należy, że Trybunał w motywach wyroku szeroko omawia utratę zysków gmin z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego (s. 33-38), stawia nawet – moim zdaniem całkowicie dowolną – tezę, że informacje Ministra Finansów w tym sensie nie odzwierciedlają istoty uszczerbku w dochodach gmin (s. 37). Jeżeli ta okoliczność mogła mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, to TK powinien był przeprowadzić w tym kierunku dowody, m.in. nie powinien był rezygnować z uzyskania szczegółowych informacji dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, jakich przedstawienie do połowy maja br. w piśmie z 30 marca 2000 r. deklarował Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Moim zdaniem wyliczenie wysokości utraty zysków gmin – nazywając ogólnie – jest hipotetyczne i odległe od rzeczywistości. Po pierwsze – w świetle orzeczenia TK owo „uszczerbienie” nie mogłoby dotyczyć nieruchomości, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i pkt 6 ustawy; po drugie – średnia cena przyjęta przez Ministerstwo Finansów jako podstawa wyliczenia nie ma nic wspólnego z cenami, o których m.in. na rozprawie mówili przedstawiciele gmin; po trzecie nie uwzględniono zarówno jednorazowych wpłat, jak i uwłaszczenia po wejściu w życie ustawy a przed orzeczeniem TK; po czwarte wreszcie – o ew. utracie zysków gmin mogłaby być mowa dopiero za kilka lat i to przy uwzględnieniu okoliczności, czy i na ile subwencje dla gmin zawierają rekompensatę. Posługiwanie się przez Trybunał Konstytucyjny kwotą rzekomo utraconych zysków gmin, a nie liczbą wieczystych użytkowników, deformuje obraz zjawiska na tle konkurujących zasad konstytucyjnych.

Na koniec wyrażam pogląd, że wbrew zapowiedzi TK, wyrok orzekający niekonstytucyjność wskazanych na wstępie przepisów ustawy, wprowadzi zamęt w

stosunkach własnościowych (s. 51), bynajmniej nie rozwiązując problemów finansowych gmin. Dla wielu osób stanowić będzie ogromne utrudnienie w korzystaniu z legalnie i w dobrej wierze nabytej własności. Nie utrwali wizerunku demokratycznego państwa prawnego, do którego jednostka może mieć zaufanie. Rzekomo niekonstytucyjna – w ocenie Trybunału – ingerencja ustawodawcy „w istniejące stosunki umowne wiążące właścicieli nieruchomości z użytkownikami wieczystymi”, nie może być zastąpiona jeszcze głębszą ingerencją Trybunału.

Z tych przyczyn złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Lecha Garlickiego

od pkt. 1 i 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.
w sprawie o sygn. K. 8/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym składam zdanie odrębne, ponieważ uważam, że powołane w sentencji wyroku przepisy konstytucji nie dają podstawy do uznania niekonstytucyjności wskazanych w niej przepisów ustawy z 4 września 1997 r.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, wyrażonym w punkcie 3 sentencji i uznającym zgodność z konstytucją zasadniczych postanowień ustawy z 4 września 1997 r. Nie uważam jednak, by możliwe było podzielenie argumentów, którymi uzasadniono to rozstrzygnięcie. W gruncie rzeczy Trybunał uznał, że zarzuty niekonstytucyjności całego mechanizmu przekształcenia użytkowania wieczystego we własność są uzasadnione, a tylko wzgląd na dobro wyższe – ochronę osób, które już nabyły prawo własności na

podstawie ustawy z 1997 r., nie pozwala na orzeczenie, że cała ustawa jest sprzeczna z konstytucją.

Mam zasadnicze wątpliwości co do tego rozumowania. Trybunał wysunął na plan pierwszy argumenty ochrony mienia komunalnego i konieczność ochrony własności gmin przed ingerencją ustawodawcy, który stworzył mechanizm obligatoryjnego przekształcenia użytkownika wieczystego we własność. Wydaje się jednak, że własność gminna (tak jak i inne formy własności publicznej) nie może być absolutyzowana i traktowana jako dobro samo w sobie, wymagające ze strony ustawodawcy ochrony tak starannej, jak ochrona własności podmiotów, o których mówi art. 64 konstytucji. Nieprzypadkowo o własności komunalnej mówi się w innym przepisie i w innym rozdziale konstytucji, co – już samo przez się – nakazuje odmienne jej traktowanie. Można zgodzić się, że gwarancja własności komunalnej chroni tę własność przed przekazywaniem jej na rzecz Państwa, a także na rzecz innych podmiotów o publicznym czy quasi-publicznym charakterze, co znalazło wyraz zwłaszcza w orzeczeniu z 20 listopada 1996 r. (*K. 27/95*, OTK ZU Nr 6/1996, s. 422 i n.), dotyczącym ogródków działkowych. Gdy jednak beneficjentem przekazania własności ma być jednostka, trzeba to rozpatrywać na tle aksjologicznych podstaw obecnego porządku konstytucyjnego, zwłaszcza na tle wskazania własności prywatnej jako jednego z filarów „społecznej gospodarki rynkowej” (art. 20). Przepis ten należy odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, by dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co – z istoty rzeczy – zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej. W taką dynamikę rozwoju stosunków własnościowych w Polsce wpisuje się ustawa z 1997 r. i nie ma żadnych podstaw aksjologicznych – a na nich w znacznej mierze opiera się wywód Trybunału, by odmawiać jej należytego zakotwiczenia w konstytucji.

Logika i zasadność takiego procesu przemian stosunków własnościowych musi być postrzegana nie tylko na tle – abstrakcyjnego – podkreślenia rangi własności prywatnej, ale także, a może nawet – przede wszystkim, na tle zaszłości okresu PRL. Zwłaszcza w dziedzinie własności terenów okres ten oznaczał przecież bardzo daleko idące restrykcje wobec osób indywidualnych i fakt, że w połowie lat 90-tych występowała tak znaczna liczba użytkowników wieczystych, wynikała nie ze swobodnie podjętych decyzji przy nabyciu działek gruntowych, ale z niemożności nabycia prawa własności. Z tego punktu widzenia ustawę z 1997 r. trzeba widzieć jako element uporządkowania stosunków własnościowych i naprawienia nieprawidłowości z poprzedniego okresu historycznego. W

tym też trzeba widzieć publiczny charakter celu ustawy i dlatego nie można się zgodzić z konkluzją Trybunału (pkt VII.2), iż „cel, który osiągnięto dzięki zaskarżonej ustawie nie może być uznany za cel publiczny... w rozumieniu, jaki nadawał temu pojęciu Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie”.

Na marginesie warto zaznaczyć, że wątpliwa wydaje się metoda uznawania niekonstytucyjności w oparciu o stwierdzenie, że „kwestionowana ustawa nie była niezbędna dla osiągnięcia zamierzeń legislacyjnych, dla których ją stanowiono” (pkt VII.2). Prawda, że taki jest schemat rozumowania przy stosowaniu zasady proporcjonalności, ale - na tle art. 31 ust. 3 konstytucji – trzeba pamiętać, że schemat ten znajduje zastosowanie do regulacji ingerujących w prawa i wolności jednostki, a nie nadaje się do bezpośredniego przełożenia na unormowania dotyczące samorządu terytorialnego. Przy rozważaniu tego typu unormowań większe znaczenie należy przypisywać domniemaniu konstytucyjności ustawy, a to m.in. oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie powinien zastępować ustawodawcy w formułowaniu ocen co do związku celów i środków. Są to bowiem oceny stricte polityczne i – poza sytuacjami, gdy wymaga tego wzgląd na ochronę jednostki, a zwłaszcza jej praw osobistych i politycznych – należy je pozostawiać ustawodawcy. Rysuje się to szczególnie wyraźnie w odniesieniu do ustawy z 1997 r., bo przyjęty w niej model przekształceń własnościowych znalazł aprobatę dwóch kolejnych parlamentów, a więc dwóch – politycznie zupełnie odmiennych – większości parlamentarnych.

W moim przekonaniu, ustawa z 1997 r. powinna być traktowana jako forma uwłaszczenia, a ponieważ dotyczyła ona wszystkich użytkowników wieczystych, nie można jej stawiać zarzutu naruszania zasady równości czy tworzenia nieuzasadnionych przywilejów. Za nieuzasadniony uważam zwłaszcza zarzut arbitralnego wytyczenia zakresu ustawy poprzez wprowadzenie „okazjonalnie wybranej daty 31 października 1998 r.” (pkt VII. 2 uzasadnienia). Ustawodawca objął dobrodziejstwem ustawy wszystkie osoby fizyczne, które – w momencie jej wejścia w życie – spełniały określone przesłanki. Wskazanie daty końcowej było konieczne, bo ustawa tego typu nie może przecież działać prospektywnie. W uzasadnieniu orzeczenia przewija się zaś zarzut, że celem ustawodawcy było stworzenie przywileju i szczególne potraktowanie jakiejś, bliżej niesprecyzowanej grupy użytkowników wieczystych. Takie rozumowanie byłoby trafne tylko, gdyby przyjąć, że podejrzaną jest każda osoba, którą stać kiedyś było na nabycie działki budowlanej, ale zauważyć trzeba, że takie podejście utraciło już od pewnego czasu aktualność. Trybunał nie ustalił zresztą nawet, jak liczna jest grupa obywateli, którzy faktycznie skorzystali z

ustawy z 1997 r., przyjmując niedopowiedziane założenie, że za przyjęciem tej ustawy kryła się jakaś nieczysta kombinacja.

2. To podejście zaznaczyło się szczególnie wyraźnie w uznaniu niekonstytucyjności art. 1 ust. 2a ustawy z 1997 r. Trybunał określił go mianem nieuzasadnionego przywileju i uznał za rażące naruszenie zasady państwa prawnego. Nie jest wprawdzie jasne, jakie konkretne elementy tej zasady zostały naruszone, bo uzasadnienie w tym fragmencie jest raczej lakoniczne i nie wdaje się zbyt szczegółowo w argumentację konstytucyjną. Utrudnia to polemikę, ale możliwe jest do obrony na tle całości wyводу Trybunału. Skoro bowiem cały mechanizm przekształcenia użytkowania wieczystego we własność jest wątpliwy konstytucyjnie, to wobec grupy „świeżych” użytkowników wieczystych odpadają wszystkie argumenty nakazujące chronić prawa nabyte, a więc trzeba orzec niekonstytucyjność.

Jeżeli jednak odrzucić ten wywód generalny (a na jego słabości starałem się zwrócić uwagę w punkcie poprzednim), to nie widać argumentów, które miałyby przemawiać przeciwko objęciu ustawą grupy „świeżych użytkowników”. Nie można oprzeć się wrażeniu, że w tle rozumowania Trybunału kryło się przeświadczenie, że uzupełnienie kręgu osób uprawnionych do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, dokonane w art. 1 ust. 2a, miało nieuczciwe intencje rozdania mienia publicznego wąskiej grupie osób uprzywilejowanych.

Nie przeprowadzono jednak dowodu takich intencji ustawodawcy. Wydaje się zaś, że – tak jak obowiązuje domniemanie konstytucyjności badanych ustaw, tak też obowiązuje domniemanie uczciwości i rzetelności intencji ustawodawcy. Innymi słowy, jeżeli nie jest możliwe wyraźne wskazanie, że dana regulacja jest instrumentalnym nadużyciem kompetencji ustawodawczej parlamentu, zwłaszcza że pomyślana jest dla rozwiązania konkretnej sprawy indywidualnej (na co zwracałem uwagę w zdaniu odrębnym od *wyroku z 3 listopada 1999 r., K. 13/99*, OTK ZU Nr 7/1999, s. 779-780), należy zakładać, że służy ona realizacji legitymowanych celów społecznych.

Nawet zresztą abstrakcyjny ogłód art. 1 ust. 2a pozwala na wskazanie, że rozszerzając grupę osób uprawnionych, może on być postrzegany jako służący realizacji zasady równości, zapewniając prawo do przekształcenia szerszej grupie obywateli, a więc nadając mu bardziej powszechny charakter. W perspektywie zaś bardziej konkretnej można przepis ten traktować jako reakcję na fakt ogromnych opóźnień w dokonywaniu wpisów w

księgach wieczystych, zwłaszcza w Warszawie. Tworzyło to grupę obywateli dyskryminowanych, którzy – mimo terminowego zawarcia umów o ustanowieniu wieczystego użytkowania, nie mieli szans skorzystania z dobrodziejstwa ustawy, bo – z winy władz publicznych – nie mogli się latami doczekać wpisu w księdze wieczystej. Ani ustawodawca, ani Trybunał Konstytucyjny nie mogą ignorować faktycznego kontekstu podejmowanych przez siebie rozstrzygnięć. Usunięcie z ustawy art. 1 ust. 2a utrzymało faktyczną dyskryminację, opartą o kryterium miejsca zamieszkania, w sposób pozbawiony jakiegokolwiek oparcia o zasady czy wartości konstytucyjne.

3. Nie uważam również, by istniały podstawy do uznania niekonstytucyjności przepisów ustalających mechanizm odpłatności za dokonanie przekształcenia. Prawda, że cena przewidziana przez ustawę jest mniejsza od ceny rynkowej, ale gdyby efektem ustawy miało być stworzenie możliwości nabycia własności po uiszczeniu ceny rynkowej, to w ogóle nie byłaby ona potrzebna, a wystarczałoby ogólne uregulowanie, zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Istotą zaś tego mechanizmu było dokonanie szczególnej formy uwłaszczenia, co zakładało ustalenie ceny na niższym poziomie. Skoro zaś – w moim przekonaniu – znajdowało to oparcie w aksjologii obecnej konstytucji, a zwłaszcza w jej opcji na rzecz własności prywatnej, nie ma podstaw do formułowania bezwzględnego stanowiska, że przekształcenie bez dochowania ceny rynkowej jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Trzeba zauważyć, że kalkulacja opłaty, o której mowa w art. 5 ustawy, opiera się o wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 1997 i stanowi wielokrotność tej opłaty. Ustalanie wysokości tej opłaty należy do gmin. Jeżeli więc na niektórych terenach była ona symbolicznie niska, to było to wynikiem decyzji podejmowanych wcześniej przez same gminy.

Naprawianie dawniejszych nieprawidłowości, a temu przede wszystkim służy zakwestionowana ustawa, nie musi przebiegać w oparciu o zasady pełnej ekwiwalentności, a więc tylko pod warunkiem, że nie dojdzie do jakiegokolwiek uszczuplenia mienia gmin. Pomijam tu fakt, że gminy nabyły własność w drodze komunalizacji w początku lat 90-tych, a więc ich historyczny tytuł do zachowania stanu posiadania jest często znacznie świeższy niż tytuł użytkowników wieczystych, którzy korzystali z tego prawa przez dłuższy okres czasu. Ale gdyby przyjąć generalną zasadę, że konstytucyjnie wątpliwe jest nieekwiwalentne uszczuplenie własności komunalnej dla przekazania jej w ręce osób

prywatnych, to mogłoby to sugerować opozycję Trybunału wobec wszelkich form powszechnego uwłaszczenia, a nawet reprivatyzacji.

Uznanie niekonstytucyjności przepisów dotyczących opłaty za przekształcenie tworzy sytuację niejasności i niepewności prawnej. Trybunał nie daje bowiem – i jako „negatywny ustawodawca” nie może dawać – odpowiedzi na pytanie, czy i jakie będą skutki jego orzeczenia w stosunku do osób, które już dokonały przekształcenia. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje zaś zabezpieczenie ochrony prawom nabytym, a więc ochrony tych, którzy – na podstawie ustawy z 1997 r. – nabyli własność. Niezależnie bowiem od takich czy innych wątpliwości, czy ustawodawca nie naruszył konstytucyjnych gwarancji samodzielności gminy, nie może to negatywnie rzutować na sytuację obywateli i na skuteczność działań, jakie podjęli oni w zaufaniu do prawa stanowionego przez demokratycznie legitymowanego ustawodawcę. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, wymienionych w pkt. 2 sentencji, tworzy zaś niebezpieczną lukę w prawie.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Stefana J. Jaworskiego

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.

w sprawie o sygn. K. 8/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do pkt. 1 i 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98 w zakresie w jakim uznaje, że art. 1 ust. 2a, art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 123, poz. 781 ze zm.) są niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji.

Stanowiska pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego nie podzielam z następujących względów.

1. Ta epizodyczna ustawa z 4 września 1997 r. – tak jak każda inna ustawa – korzysta z domniemania zgodności z konstytucją. Podzielał przeto stanowisko Prokuratora Generalnego, że żaden z wnioskodawców nie przedstawił takich konstytucyjnie ważkich i uzasadnionych argumentów, które doprowadziłyby do obalenia tego domniemania. Przepisy tej ustawy są zatem zgodne z konstytucją.

2. Jest bezsporne, że ustawa posiada pewne mankamenty legislacyjne, lecz nie są one tego rodzaju, aby czyniły ustawę niezgodną z konstytucją. Ustawa została prawidłowo uchwalona i wprowadzona w życie (nikt nie kwestionuje tych faktów).

3. Trybunał Konstytucyjny dawał temu wielokrotnie wyraz, że ustawodawca w procesie stanowienia ustaw korzysta z pełnej swobody kształtowania regulacji prawnych (pod warunkiem ich zgodności z zasadami konstytucyjnymi), za co ponosi odpowiedzialność polityczną przed elektoratem. Parlamentowi przysługuje bowiem swoboda dokonywania wyboru możliwych rozwiązań i przyznawania preferencji tym rozwiązaniom, które w sposób najwłaściwszy przynieść mają oczekiwane efekty społeczne i ekonomiczne (zob. *K. 18/95*, OTK w 1996 r., cz. I; *K. 21/95*, OTK ZU Nr 1/1997 r., poz. 7 s. 48; *K. 19/96*, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 6, s. 40; *K. 11/97*, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 39, s. 345; *K. 12/98*, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 98, s. 533; *K. 5/99*, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 100 i *K. 13/99*, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 155). Podkreślić należy, że ustawę uchwały i wprowadziły do niej zasadnicze zmiany legislacyjne demokratyczni ustawodawcy tj. dwa kolejne po sobie następujące parlamenty, reprezentujące całkowicie odmienne opcje polityczne. Pomimo tego faktu nie uważano za stosowne zakwestionowanie zarówno samego celu ustawy, jak też mechanizmu przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz zasad odpłatności. Wręcz przeciwnie, nowelizacja ustawy z 1998 r. wyraźnie poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z jej przepisów.

4. Jest bezsporne, że ustawa w pewnym zakresie ogranicza prawa gmin i jej konsekwencją jest niewątpliwe uszczuplenie ich majątku i dochodów. Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie podkreślał, że taki zabieg jest legislacyjnie dopuszczalny i usprawiedliwiony, a własność komunalna nie korzysta z absolutnej ochrony konstytucyjnej (zob. *K. 10/95*, OTK w 1995 r., cz. II, s. 52; *K. 18/95*, OTK w 1996 r., cz. I; *K. 27/95*, OTK

w 1996 r.; *K. 20/96*, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 18, s. 139; *U. 3/98*, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 70, s. 326 oraz *K. 14/99*, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 61). Działanie ustawodawcy w tej sprawie zasługuje na pełne usprawiedliwienie, gdyż ustawa realizuje inną fundamentalną wartość konstytucyjną, a mianowicie rozwija zakres własności prywatnej, która zgodnie z art. 20 konstytucji stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa wpisuje się do katalogu przedsięwzięć ustawodawczych prowadzących do przekształcenia stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej.

5. Oceniając konstytucyjność przepisów tej ustawy nie można pominąć oczywistego faktu, że na jej podstawie setki tysięcy obywateli już przekształciło w prawo własności, swoje ograniczone prawo rzeczowe, ukształtowane po 1945 r. w różnych okolicznościach historycznych, a także często w odmiennym układzie ustrojowym. Ustawa przyznała to uprawnienie bez wyjątku i bez preferencji – wszystkim użytkownikom będącym osobami fizycznymi, których prawa zostały ustanowione zarówno na gruntach stanowiących własność gmin, jak też własność Skarbu Państwa. Ustawodawca przyznając to uprawnienie także tym użytkownikom, którzy dysponując umową notarialną o ustanowieniu użytkowania wieczystego nie zdołali jeszcze uzyskać wpisu tego prawa do księgi wieczystej (art. 1 ust. 2a) świadomie nie chciał pogarszać sytuacji prawnej tej kategorii użytkowników z powodu niewydolności działania organów państwowych (sądowych wydziałów wieczysto-księgowych). Działanie ustawodawcy mieściło się w granicach konstytucji i jest usprawiedliwione.

6. Ci wszyscy obywatele, którzy na podstawie tej ustawy i przy wykorzystaniu jej mechanizmów doprowadzili do przekształcenia posiadanego prawa w prawo własności (a jak dowiodła rozprawa ten sposób przekształcenia był dominujący) mają prawo oczekiwać od państwa stabilności tak ukształtowanych stosunków prawnych. Korzystając więc z ochrony konstytucyjnej zasady pewności prawa (art. 2), jak też gwarancji konstytucyjnej ochrony własności (art. 64) Jakiegokolwiek korygowanie już ukształtowanych w następstwie przekształcenia stosunków prawnych doprowadzi do wzruszenia bezpieczeństwa prawnego tych osób oraz zagrozi destabilizacją stosunków własnościowych i porządku prawnego.

W pozostałym zakresie przyłączam się do argumentacji sędziów Z. Czeszejko-Sochackiego, L. Garlickiego i K. Kolasińskiego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krzysztofa Kolasińskiego

do pkt. 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r.

w sprawie o sygn. K. 8/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym składam zdanie odrębne od pkt. 2 sentencji orzeczenia, z uwagi na jego niespójność z pkt. 3 tejże sentencji i uzasadnieniem całości orzeczenia.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednoznaczne, a to z tego powodu, iż Trybunał odstąpił od dotychczasowej praktyki konkretyzowania w samej sentencji wyroku zasady demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, z którą jest sprzeczny zaskarżony przepis ustawy.

Z zestawienia pkt. 2 i 3 sentencji orzeczenia można wysnuć wniosek, iż wskazane w pkt 2 przepisy zaskarżonej ustawy naruszają zasadę proporcjonalności. Skoro bowiem sama instytucja przekształcenia prawa użytkowania wieczystego z mocy ustawy, na podstawie decyzji starosty albo prezydenta miasta, podjętej na wniosek użytkownika wieczystego jest zgodna z art. 2 konstytucji, a więc zasadą demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a tylko opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tę zasadę naruszają, to wydaje się logicznie uzasadniony wniosek, iż nastąpiło naruszenie jedynie zasady proporcjonalności, którą Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawa. Jeśli tak, to przychylam się do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Do zgłoszenia zdania odrębnego skłonił mnie niepokój, iż pkt 2 sentencji orzeczenia może być inaczej rozumiany. Za jego innym, dalej idącym rozumieniem przemawiać może nie tylko to, iż w pkt. 2 sentencji orzeczenia, zasada ta nie została wyraźnie wskazana, ale i niektóre fragmenty uzasadnienia orzeczenia, w tym ostatni akapit pkt 5 działu IX uzasadnienia „sprzeczność z art. 2 konstytucji dotyczy przepisów przewidujących preferencyjne warunki finansowe przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność”. Z tym zdaniem także zgadzam się wszakże nadając mu takie

znaczenie, iż te warunki są nadmiernie preferencyjne, a nie, iż nie mogą być one w ogóle preferencyjne.

Przyczynek do takiej wykładni pkt. 2 sentencji orzeczenia można znaleźć w dziale IX pkt 4 uzasadnienia orzeczenia „w większości przypadków, użytkownicy wieczystości, którzy skorzystali z możliwości przekształcenia prawa, władali nieruchomościami przez długi okres. Zazwyczaj wywiązywali się z obowiązków nałożonych w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego, w szczególności wnieśli budynki lub inne urządzenia. Wartość tych naniesień, stanowiących zresztą własność użytkowników wieczystych, niejednokrotnie przewyższa wartość zajętej przez nie działki”. Jeszcze bardziej budujące spostrzeżenia znajdują się na stronie poprzedniej „oceniając zaskarżoną ustawę trzeba pamiętać, że w okresie obowiązywania zasady jedności własności państwowej, brak było możliwości nabywania gruntów państwowych na własność. Jedyną drogę wejścia w posiadanie działki budowlanej stanowiło użytkowanie wieczyste. Potencjalni nabywcy, nawet jeśli dysponowali odpowiednią gotówką, pozbawieni byli wyboru formy władania gruntem, byli „skazani” na użytkowanie wieczyste. Ta sytuacja uległa zmianie w zasadzie dopiero w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości tj. 5 grudnia 1990 r. Z tą chwilą państwo i gminy zaczęły także sprzedawać grunty i w zasadzie od woli zainteresowanego nabyciem zależy, czy nieruchomość zostanie mu sprzedana, czy też będzie dla niego ustanowione użytkowanie wieczyste”. Z tych cennych spostrzeżeń Trybunał nie wyprowadził jednak żadnych konstruktywnych wniosków. Wskazana przełomowa data nie została uwzględniona w sentencji orzeczenia. Może być jednak wykorzystana w przyszłych pracach legislacyjnych, zmierzających do nowelizacji ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Nie wszyscy użytkownicy wieczystości uzyskali decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przed datą ogłoszenia sentencji orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Niektórzy nawet nie złożyli wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Nie podjęli mitemu postępowania administracyjnego w tej sprawie, wykazując zaufanie do państwa i stanowionego przezeń prawa, a w tym i zaufanie, że nie zostaną pozbawieni prawa orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

Decyzje ostateczne o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wydane przed utratą mocy przepisów uchylonych orzeczeniem Trybunału

Konstytucyjnego są niepodważalne. Organ, który wydał decyzję nie jest stroną która może żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją (art. 145a w związku z art. 147 kpa). Wpis zaś prawa własności do księgi wieczystej ma jedynie charakter deklaratoryjny. Sąd więc nie może także po dacie uchylecia tych przepisów odmówić wpisu do księgi wieczystej prawa własności, nabytego w drodze wcześniejszej decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

Do czasu nowelizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, użytkownicy wieczysti, którzy nie uzyskali decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie będą mogli z tego prawa skorzystać. Nie sposób bowiem przyjąć, iż realizacją prawa ustanowionego tą ustawą jest wykup prawa własności za wolnorynkową cenę. Jak już zwróciłem na to uwagę, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że już od 5 grudnia 1990 r. użytkownicy wieczysti mieli takie prawo. Przyjmując, iż zasadę domniemania racjonalności ustawodawcy należy odpowiednio stosować do wykładni orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać, iż pkt 3 sentencji orzeczenia o zgodności z konstytucją nie uchylonych w pkt. 1 i pkt. 2 sentencji orzeczenia, przepisów zaskarżonej ustawy ma tylko takie znaczenie, że nie pozbawiono użytkowników wieczystych prawa wykupu własności nieruchomości, przyznanego im inną ustawą o siedem lat wcześniejszą, która nie była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Elementem nieodzownym instytucji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, wprowadzonej zaskarżoną ustawą jest cena tego przekształcenia. Powinna być ona określona w odniesieniu do praw użytkowania wieczystego ustanowionych w okresie PRL, z uwzględnieniem relacji ceny użytkowania wieczystego do ceny sprzedaży gruntu w okresie ustanowienia tego prawa. W okresie PRL grunty państwowe były także sprzedawane osobom fizycznym, choć na zasadzie wyjątku od reguły. Ustalenie tych relacji jest więc możliwe do przeprowadzenia. Taki sposób określenia ceny przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie jest zbieżny z intencjami wyrażonymi w uzasadnieniu orzeczenia. Nie jest jednak rzeczą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie pozytywnego ustawodawcy, a jedynie eliminowanie niekonstytucyjnych przepisów prawnych. Nadto sentencja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak ustawa żyje własnym życiem. Motywy zaś, którymi kierował się Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak motywy ustawodawcze nie są jedynym instrumentem wykładni.

Pierwszeństwo przyznaje się wykładni językowej i logicznej. Konstatacją tą czuję się zwolniony od polemiki z licznymi oryginalnymi tezami zawartymi w obszernym uzasadnieniu orzeczenia, które z pewnością przyczynią się do ożywienia nie tylko dyskusji prawniczych, ale i politologicznych. Zwrócę uwagę jedynie na zawarte w części VI pkt 2 rozważania o podwójnej konstytucyjnej ochronie własności gminnej, a mianowicie jako własności prywatnej i własności publicznej. W dalszych częściach uzasadnienia Trybunał wywiódł, że własność gminna, podobnie jak własność odzyskana przez byłych właścicieli, w przeciwieństwie do własności uzyskanej przez użytkowników wieczystych jest własnością słusznie nabytą. Trybunał nie zwrócił jednak uwagi na to, że tej własności obciążonej prawem użytkowania wieczystego, gminy by w przeważającej przypadków nigdy nie nabyły, gdyby nie zasada jednolitości własności państwowej, którą wszakże ocenił Trybunał także negatywnie.