

WYROK
z dnia 10 kwietnia 2006 r.
Sygn. akt SK 30/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2006 r., skargi konstytucyjnej Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w Warszawie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) z art. 2, art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70):

a) jest zgodny z art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest niezgodny z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych wyrażoną w art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do wszczętych a niezakończonych przed jego wejściem w życie spraw dotyczących nabycia użytkownika wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy niezabudowanych przez ich posiadaczy.

Ponadto p o s t a n a w i a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 kwietnia 2006 r. w Dz. U. Nr 64, poz. 456.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 27 lutego 2004 r. Zarząd Główny PTTK w Warszawie (dalej: PTTK lub skarżący) wystąpił ze skargą konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności przepisów zawartych w dwóch aktach prawnych. Zarówno jednak art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm., obecnie Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), jak i art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70; dalej: ustawa z 7 stycznia 2000 r. lub ustawa nowelizująca), zarzucił niezgodność z tymi samymi wzorcami kontroli, tj. art. 2 i art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga powstała na gruncie następującego stanu faktycznego. Wyrokiem Wydziału I Cywilnego Sądu Okręgowego w Krośnie z 17 stycznia 2001 r. (sygn. akt I C 532/98), wydanym w sprawie z powództwa wniesionego przez PTTK jeszcze w 1996 r., Skarb Państwa został zobowiązany do złożenia w formie aktu notarialnego oświadczenia woli (o treści sformułowanej przez sąd w sentencji orzeczenia) o oddaniu PTTK określonego gruntu w użytkowanie wieczyste i nieodpłatnym przeniesieniu własności znajdującego się na nim budynku.

Rozstrzygnięcie to zostało zmienione przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, I Wydział Cywilny wyrokiem z 6 września 2001 r. (sygn. akt I ACa 255/01), który oddalił powództwo o zawarcie umowy użytkowania wieczystego i przeniesienie własności budynku. Sąd Apelacyjny wskazał, że sąd pierwszej instancji odwołał się do art. 207 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu, które utraciło moc z 15 lutego 2000 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. Ponieważ zaś zgodnie z art. 316 ust. 1 k.p.c., sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy (którym jest zarówno stan faktyczny, jak i obowiązujące prawo) istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, roszczenie objęte pozvem winno być zostać ocenione na tle art. 207 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania wyroku, tj. nadanym ustawą nowelizującą. W świetle nowego stanu prawnego dodatkowym warunkiem *sine qua non* – który w rozpatrywanej sprawie nie został spełniony – roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste było jej zabudowanie na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą lub czasową, dlatego Sąd Apelacyjny ustalił, że powodowi nie przysługuje ww. roszczenie.

Kasacja, z którą wystąpił skarżący, została oddalona wyrokiem Sądu Najwyższego z 27 listopada 2003 r. (sygn. akt I CK 318/02). W uzasadnieniu rozstrzygnięcia, poza stwierdzeniem nietrafności zarzutów formalnych, SN wskazał, że użyte w art. 207 ust. 1 u.g.n. pojęcie „zabudować” nie może być rozumiane jako równoznaczne z odbudową, remontem czy modernizacją, której dokonał PTTK w stosunku do znajdującego się na nieruchomości Skarbu Państwa budynku, a tym samym wyrok sądu drugiej instancji nie naruszył art. 207 ust. 1 u.g.n. Sąd Najwyższy nie zgodził się ponadto ze sformułowanym w

kasacji twierdzeniem powoda, że wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami wymogu zabudowania nieruchomości przez posiadacza jest (jako pogarszające jego dotychczasową sytuację) niekonstytucyjne, albowiem ustalanie przesłanek „uwłaszczenia” posiadaczy nieruchomości należy do suwerennych prerogatyw ustawodawcy. Niezależnie od powyższego, SN wyraził pogląd, iż ocena konstytucyjności ustawy jest kompetencyjnie zarezerwowana dla Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Podstawowy, sformułowany w skardze konstytucyjnej PTTK, zarzut kierowany wobec nowego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. (sformułowanego w ustawie nowelizującej z 7 stycznia 2000 r., a następnie inkorporowanego do tekstu ustawy o gospodarce nieruchomościami) dotyczy wprowadzenia w tym przepisie dodatkowych przesłanek nabycia przez posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa roszczenia o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Zdaniem pełnomocnika skarżącego jest to sprzeczne z zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

1.3. Art. 207 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu pierwotnym uzależniał nabycie roszczenia o oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste od spełnienia następujących warunków: 1) posiadania nieruchomości Skarbu Państwa, 2) nielegitymowania się przez posiadacza tej nieruchomości 5 grudnia 1990 r. dokumentami o przekazaniu mu tej nieruchomości, wydanymi w formie prawem przewidzianej, oraz 3) nielegitymowania się nimi w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ewentualne zabudowanie nieruchomości nie stanowiło w tym stanie prawnym przesłanki nabycia omawianego roszczenia, miało znaczenie tylko dla sposobu (odpłatnie lub nieodpłatnie) nabycia własności budynków związanych z gruntem objętym prawem użytkowania wieczystego.

Nowelizacja art. 207 ust. 1 u.g.n., dokonana ustawą z 7 stycznia 2000 r., wprowadziła dodatkowe warunki, od spełnienia których uzależnione zostało nabycie przez posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, w tym przesłankę zabudowania posiadanego gruntu na podstawie pozwolenia z lokalizacją stałą. Tym samym zmiana art. 207 ust. 1 u.g.n. pozbawiła pewną grupę osób, które z mocy dotychczasowej treści tego przepisu nabyły roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, omawianego roszczenia.

Wprawdzie pełnomocnik PTTK podzielił ocenę SN, że ustalanie przesłanek nabycia użytkowania wieczystego należy do suwerennych prerogatyw ustawodawcy, niemniej ustalenia te nie mogą naruszać zasady ochrony praw nabytych. Zasada ta, stanowiąc trwałą i niepodważalny element demokratycznego państwa prawnego, zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania przysługujących jednostce (lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym) praw podmiotowych oraz ich ekspektatyw.

1.4. Zdaniem skarżącego, sprzeczność znowelizowanego art. 207 ust. 1 u.g.n. z zasadą równości wobec prawa i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) polega na tym, że podmioty, które w przeszłości spełniły przesłanki pierwotnie określone przez ustawodawcę i złożyły wniosek o ustanowienie użytkowania wieczystego, będą traktowane inaczej, w zależności od tego, czy orzeczenie o ich roszczeniu nastąpi według przepisów dawniej czy aktualnie obowiązujących.

1.5. W piśmie z 13 kwietnia 2004 r., w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2004 r. wzywającego do usunięcia braków formalnych skargi

konstytucyjnej, pełnomocnik PTTK doprecyzował podniesione w niej zarzuty, wskazując, że kwestionowany przepis narusza:

a) konstytucyjne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, w postaci roszczenia o oddanie posiadanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste (tzw. roszczenie o uwłaszczenie), nabytego przez skarżącego na podstawie art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją,

b) konstytucyjne prawo do ochrony opisanego wyżej prawa majątkowego wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji,

c) konstytucyjne prawo do zachowania nabytego prawa podmiotowego (w postaci roszczenia o oddanie posiadanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste), które wywodzić należy z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

d) konstytucyjne prawo do równego traktowania, które wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pełnomocnik PTTK, poza argumentami wymienionymi w skardze konstytucyjnej z 27 lutego 2004 r., przypomniał również sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądy na temat znaczenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ramy (przesłanki i zakres) dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Konkludując tę część rozważań, stwierdził, że wprowadzenie skarżonej regulacji nie tylko nie było konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, ale wręcz brak jest między tą regulacją a wymienionymi wartościami jakiegokolwiek związku.

W ocenie skarżącego, zmiana art. 207 ust. 1 u.g.n. została dokonana niezgodnie z określonymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadami dokonywania ograniczeń, czy nawet znoszenia praw podmiotowych. Art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. wszedł w życie w terminie 14 dni od jego ogłoszenia, sama zaś ustawa, której był elementem, nie zawierała żadnych przepisów przejściowych dotyczących wszczętych i będących w toku spraw sądowych prowadzonych w celu zaspokojenia roszczeń o uwłaszczenie.

Zmiana art. 207 ust. 1 u.g.n. wprowadziła – zdaniem skarżącego – niczym nieuzasadnione odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów, które uprzednio (na podstawie pierwotnego brzmienia tego przepisu) nabyły roszczenie o uwłaszczenie i przed wejściem w życie ustawy nowelizującej wniosły pozew, dochodząc jego realizacji na drodze sądowej. Wskutek braku odpowiednich przepisów przejściowych, ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której jedynie niezależne od osób pierwotnie uprawnionych kryterium czasu (w tym szybkość postępowania sądowego) zaczęło decydować o przyznaniu im prawa użytkowania wieczystego.

2. Pismem z 30 lipca 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że:

– art. 1 pkt 81 lit. a w zw. z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, w zakresie, w jakim dotyczy spraw wszczętych i niezakończonych przez jego wejściem w życie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

– art. 1 pkt 81 lit. a wyżej wymienionej ustawy jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Przed przystąpieniem do oceny zarzutów zawartych w skardze, Prokurator Generalny odniósł się do przedmiotu zaskarżenia. Stwierdził, że skarżący odrębne zarzuty niekonstytucyjności sformułował odnośnie do tej samej normy prawnej ustanowionej przez

art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r.: raz posługując się jednostką systematyki ustawy nowelizowanej, a raz ustawy nowelizującej. Ponieważ jednak uzasadnienie skargi wskazuje, że zarzuty adresowane są zarówno do zmiany treści merytorycznej wprowadzonej do art. 207 ust. 1 u.g.n., jak i jej działania w czasie (nakaz stosowania do spraw „w toku”), zdaniem Prokuratora Generalnego należy uznać, że przedmiotem kontroli konstytucyjnej winien być jedynie art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej, z uwagi na szerszy zakres zaskarżenia.

2.2. Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny zauważył, iż kwestia przysługiwania posiadaczom roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego nie była oczywista na gruncie art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją. Sprawa, która dała asumpt do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, gdzie istnienie roszczenia powoda nie budziło wątpliwości sądów wyrokujących w sprawie, oraz argumentacja Sądu Najwyższego przytoczona w sprawie o sygn. akt I CKN 341/01 pozwala zdaniem Prokuratora Generalnego uznać, że ostatecznie rozbieżność poglądów SN w tym zakresie została wyeliminowana. Tym samym art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu ukształtował prawo osób, o których mowa w tym przepisie, do ustanowienia użytkowania wieczystego posiadanych przez nie nieruchomości (prawo do uwłaszczenia), niezależnie od tego, czy nieruchomość tę zabudowali. Prawo to jest prawem podmiotowym o charakterze majątkowym i podlega ochronie konstytucyjnej (art. 64 ust. 1 i 2).

2.3. Prawo do uwłaszczenia jest szczególne o tyle, że jednocześnie stanowi ingerencję we własność Skarbu Państwa i gmin, doznającą w ten sposób istotnego ograniczenia. Prawo własności przysługujące tym podmiotom także korzysta z ochrony konstytucyjnej i to silniejszej niż „inne prawa majątkowe”. Jeżeli zatem cel regulacji ograniczającej prawo własności Skarbu Państwa i gmin – poprzez ustanowienie prawa posiadaczy nieruchomości do użytkowania wieczystego – nie uzasadnia dalszego istnienia tego ograniczenia w dotychczasowym zakresie, to zdaniem Prokuratora Generalnego należy uznać, że istnieje konieczność ograniczenia prawa do uwłaszczenia, a tym samym zmniejszenia zakresu ingerencji w prawo własności, zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Celem art. 207 ust. 1 u.g.n. (przed nowelizacją) było uregulowanie tytułu prawnego posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, którzy 5 grudnia 1990 r. i 1 stycznia 1998 r. (tj. w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości. Przepis ten zamieszczony został w dziale VII u.g.n., zawierającym przepisy przejściowe, co wskazuje (jakkolwiek złożenie wniosku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie zostało ograniczone terminem) na jego epizodyczny charakter. Przepis ten nawiązywał do wcześniejszej regulacji, zawartej w art. 80 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Osiągnięcie wskazanego wyżej celu ustawodawca realizował więc od wielu lat, posługując się różnymi uproszczonymi rozwiązaniami. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanego przepisu, należy mieć na uwadze, że chodzi tu o uregulowanie pewnego stanu zaszczości, określonego konkretnymi datami. Znaczny upływ czasu od tych dat uprawnia do twierdzenia, że trzeba uznać za obiektywnie usprawiedliwione dążenie ustawodawcy do ograniczenia uwłaszczenia tylko do tych sytuacji, gdy posiadacze nieruchomości gruntowych zabudowali je na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą (czasową). Dowodzi to bowiem, że korzystali z gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem, a zatem potrzeba uregulowania ich tytułu prawnego

do posiadanych nieruchomości w dalszym ciągu znajduje racjonalne uzasadnienie. Natomiast bierność posiadaczy w dążeniu do nabycia użytkowania wieczystego sprzeciwia się celowi omawianej regulacji i podważa sens jej istnienia. Stan taki nie powinien być trwały.

W opinii Prokuratora Generalnego powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że ograniczenie prawa do uwłaszczenia, przez wprowadzenie przesłanki zabudowania posiadanej nieruchomości, uzasadnione jest koniecznością ochrony prawa własności Skarbu Państwa i gmin. Z tego powodu art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Wszyscy adresaci normy prawnej z art. 1 pkt. 81 lit. a ustawy nowelizującej w jednakowym stopniu spełniać muszą przesłankę zabudowania posiadanej nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, aby móc skutecznie ubiegać się o użytkowanie wieczyste. Przepis ten nie wprowadza więc żadnych zróżnicowań w sytuacji prawnej podmiotów w nim wymienionych. Wbrew twierdzeniu skarżącego, brak przepisu przejściowego wprowadzającego zakwestionowaną regulację nie dowodzi naruszenia zasady równości. Problem ten może być rozpatrywany w płaszczyźnie konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie zaś zasady równości. Z tego powodu art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. jest zdaniem Prokuratora Generalnego zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.5. Ustawa nowelizująca z 7 stycznia 2000 r. nie zawiera odrębnego przepisu intertemporalnego dla regulacji znajdującej się w art. 1 pkt 81 lit. a. Zgodnie z art. 9 ustawa ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Oznacza to, że przy wprowadzaniu zmiany normatywnej zawartej w zakwestionowanym przepisie ustawodawca skorzystał z zasady bezpośredniego działania nowego prawa, czym całkowicie zaskoczył posiadaczy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub gminy, którzy złożyli wnioski o ustanowienie użytkowania wieczystego (co nie było uwarunkowane żadnym terminem), a postępowania w tych sprawach nie zostały zakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Brak odpowiedniego przepisu przejściowego pozbawił tych posiadaczy, którzy nie zabudowali pozostających w ich władaniu nieruchomości, jakichkolwiek szans na pozytywne zakończenie ich spraw podjętych w zaufaniu do prawa obowiązującego w czasie ich wszczęcia. Czas trwania tego rodzaju postępowań (czego przykład stanowi również sprawa występującego ze skargą konstytucyjną PTTK) także powinien być uwzględniony przez ustawodawcę, który – zmieniając stan prawny na niekorzyść posiadaczy – nie powinien kierować się zasadą bezpośredniego działania prawa. Tym samym w ocenie Prokuratora Generalnego art. 1 pkt 81 lit a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. W otrzymanym 25 lutego 2005 r. piśmie, stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej Zarządu Głównego PTTK w Warszawie, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów ze wskazanymi przez skarżącego przepisami Konstytucji.

3.1. Uzasadniając powyższe, Marszałek Sejmu podkreślił, że prawo do uwłaszczenia ma charakter o tyle szczególny, że jest jednocześnie ingerencją w przysługujące Skarbowi Państwa lub gminie prawo własności. Ustawodawca dysponuje możliwością ograniczania uprawnień i znoszenia przywilejów, a prawa, których trwanie nie jest ograniczone żadnym horyzontem czasowym, mogą w toku swego istnienia

podlegać modyfikacjom. Istotne jest, by zmiany te następowały w sposób przewidywalny, by adresaci norm prawnych mieli możliwość dostosować swoje zachowanie do nowego stanu prawnego. Jednak w sprawie niniejszej wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* nie miałyby merytorycznego wpływu na zachowanie uprawnionych podmiotów, gdyż przepis w obu wersjach (przed nowelizacją i po nowelizacji) odnosi się do sytuacji, która miała miejsce w przeszłości.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 207 ust. 1 u.g.n. – ze względu na to, że w swym pierwotnym brzmieniu nie wyrażał intencji ustawodawcy – należało jak najszybciej poprawić. Dokonana zmiana była uzasadniona koniecznością ochrony prawa własności Skarbu Państwa i gmin, jak również istotnymi trudnościami w interpretacji omawianego przepisu.

3.2. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie narusza również konstytucyjnej zasady równości, ponieważ wszyscy adresaci normy prawnej z art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej muszą spełniać wymienioną w niej przesłankę, stąd ich sytuacja prawna nie jest zróżnicowana. Uznanie, iż wspomniany przepis jest niezgodny z zasadą równości oznaczałoby, że każda zmiana (na korzyść lub na niekorzyść podmiotów prawa) stanowi naruszenie tej zasady, albowiem powstaje sytuacja, w której adresaci norm pod rządami starej i nowej ustawy znajdują się w różnej sytuacji prawnej.

II

Na rozprawie 10 kwietnia 2006 r. stawili się wszyscy uczestnicy postępowania i podtrzymali stanowiska uprzednio wyrażone na piśmie oraz zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przepis ustawy nowelizującej jako przedmiot zaskarżenia.

1.1. W każdym stadium postępowania – co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny – należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej. Podstawowym problemem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie jest ustalenie, jakie przepisy stanowią faktyczny i dopuszczalny przedmiot zaskarżenia.

1.2. W *petitum* wniesionej przez pełnomocnika PTTK skargi konstytucyjnej zostały zakwestionowane przepisy różnych aktów normatywnych. Jako przedmiot kontroli wskazany został po pierwsze art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 7 stycznia 2000 r., po drugie zaś – art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. Należy zauważyć, że obydwa zaskarżone przepisy mają takie samo brzmienie. Tego typu sytuacja nasuwa pytanie, który z przepisów obu wymienionych aktów prawnych, bądź czy każdy z nich z osobna, powinien zostać objęty kontrolą Trybunału Konstytucyjnego.

1.3. Przed rozstrzygnięciem tej kwestii, warto przypomnieć ustalenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 20/04 (wyrok z 12 grudnia 2005 r., OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133) dokonane w oparciu o praktykę legislacyjną i poglądy wyrażane w

piśmiennictwie na temat zmiany prawa, rozumianej jako zmiana w akcie normatywnym, który jest zbiorem przepisów prawnych. Niezależnie od dostrzeganych i sygnalizowanych przez Trybunał zasadniczych różnic występujących pomiędzy prezentowanymi w doktrynie stanowiskami w sprawie obowiązywania ustaw zmieniających ustawy, zasadniczo istnieje zgodność, iż to nie przepis nowelizujący (*ergo* ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony. Tym samym nie ma rozbieżności co do tego, że podstawą ostatecznej decyzji lub orzeczenia poprzedzającego wniesienie skargi konstytucyjnej jest przepis ustawy znowelizowanej, podczas gdy przepis nowelizujący stanowi jedynie podstawę ustalenia obowiązującego brzmienia przepisu zmienionego.

Stąd należy podzielić pogląd, iż w trybie skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli nie może być co do zasady przepis nowelizujący, a wynikająca z jego treści zmiana prawa winna być badana poprzez kontrolę konstytucyjności ustawy znowelizowanej. Przypomnieć jednak trzeba, że zarówno we wspomnianej sprawie o sygn. SK 20/04, jak i we wcześniejszym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny dopuszczał czynienie pewnych wyjątków od tej zasady. Przykład tego rodzaju odstępstwa, usprawiedliwionego ścisłym związkiem pomiędzy przepisem nowelizującym a przepisem przejściowym, znaleźć można np. w wyroku z 24 października 2000 r. (sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

1.4. Skarżący zakwestionował m.in. art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r., który jest typowym przepisem określającym mianem końcowego, wyznaczającym początkowy termin obowiązywania tej ustawy. Ustawodawca, nadając nowe brzmienie art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie ustanowił odrębnych przepisów przejściowych, regulujących zagadnienia intertemporalne towarzyszące omawianej zmianie. Okoliczność ta spowodowała (o czym dalej, w punkcie III. 4.11.), że organy stosujące prawo, w tym sądy, rozstrzygają sytuacje prawne adresatów art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu na podstawie normy przejściowej wywodzonej właśnie z art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. Dlatego w niniejszej sprawie istnieją podstawy, by konstytucyjność skarżonej regulacji rozpoznawać – analogicznie jak w sprawie o sygn. SK 7/00 – w ramach badania ustawy nowelizującej.

1.5. Jak już była o tym mowa, wymieniony art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. ma identyczne brzmienie, jak znowelizowany za jego pośrednictwem art. 207 ust. 1 u.g.n. Ponieważ wskazane w skardze konstytucyjnej wzorce kontroli w odniesieniu do obydwu tych przepisów są tożsame, a zakres zaskarżenia jest szerszy w przypadku przepisu ustawy nowelizującej (dzięki jego związkowi z art. 9 tej ustawy), Trybunał ogranicza badanie konstytucyjności do art. 1 pkt 81 lit. a, i na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postanawia umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie, ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

2. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nowelizującego wobec wcześniejszego wyroku dotyczącego przepisu znowelizowanego.

2.1. Następną kwestią formalną, której rozstrzygnięcie musi poprzedzać przystąpienie do merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, jest dopuszczalność (względnie celowość) badania zgodności art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. z art. 2 Konstytucji, który stanowi jeden ze wskazanych przez

pełnomocnika PTTK wzorców kontroli. Wątpliwości wiążą się z tym, że we wcześniejszym wyroku z 3 czerwca 2002 r. (sygn. K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40) Trybunał Konstytucyjny stwierdził już zgodność znowelizowanego tym przepisem art. 207 ust. 1 u.g.n. m.in. właśnie z art. 2 Konstytucji.

2.2. Instytucją, którą w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego, wykształciło zarówno orzecznictwo Trybunału, jak i doktryna nauki prawa, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. m.in. sygn. P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37, postanowienie z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172 oraz wyrok z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15).

Niezależnie jednak od trafności wskazanego wyżej stanowiska, trzeba podkreślić, że w obecnie rozpatrywanej sprawie nie można jednak umorzyć postępowania z uwagi na skutki oddziaływania zasady *ne bis in idem*. Chociaż bowiem tak w niniejszej, jak i we wspomnianej, wcześniej rozstrzygniętej sprawie o sygn. K 26/01, brzmienie zaskarżonego przepisu oraz jeden spośród wzorców kontroli nominalnie są tożsame, to jednak istota zarzutów sformułowanych w obydwu porównywanych sprawach jest odmienna. Wiąże się to przede wszystkim ze specyfiką klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, wielokrotnie eksponowaną w dotychczasowym dorobku Trybunału. Dla potrzeb niniejszego wywodu należy jedynie przypomnieć, że klauzulę tę trzeba rozumieć jako zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, spośród których nie wszystkie wprawdzie znajdują *expressis verbis* wyraz w szczegółowych przepisach Konstytucji, ale które w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego. Szczegółowymi zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, które stanowiły wzorzec kontroli realizowanej w sprawie o sygn. K 26/01, były: zasada niedziałania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz nakaz stanowienia prawa wewnątrznie spójnego i niezawierającego sprzecznych uregulowań. Jak dotychczas poza obszarem dociekań Trybunału pozostała natomiast podstawowa w niniejszej sprawie kwestia zgodności (nadającego nowe brzmienie art. 207 ust. 1 u.g.n.) art. 1 pkt 81 lit. a w zw. z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. z inną składową klauzuli demokratycznego państwa prawnego – zasadą ochrony praw nabytych.

Warto także zwrócić uwagę, iż problem zgodności zakwestionowanego przepisu nowelizującego oraz przepisu znowelizowanego ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 2 Konstytucji został odmiennie (albowiem z punktu widzenia podmiotów o sprzecznych interesach) naświetlony w obu porównywanych sprawach, co tylko do pewnego stopnia jest pochodną wyżej wskazanej różnicy pomiędzy wzorcami kontroli. W sprawie sygn. K 26/01 wnioskodawca dążył do wykazania, że wskutek zmiany art. 207 ust. 1 u.g.n. doszło do uszczuplenia władztwa gmin nad powierzonym im mieniem, zaś obecnie rozpatrywana skarga ma na celu przywrócenie prawa do nabycia użytkowania wieczystego posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin.

2.3. Z przedstawionych wyżej przyczyn nie można mówić o zbędności wydania orzeczenia dotyczącego zgodności art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, a zatem w tym zakresie przesłanka umorzenia postępowania nie została w niniejszej sprawie spełniona.

3. Roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego jako ekspektatywa maksymalnie ukształtowana.

3.1. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 207 ust. 1 u.g.n. „Posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy 5 grudnia 1990 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem, i nie legitymują się nimi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, oddaje się je odpowiednio w użytkowanie wieczyste, w drodze umowy, lub w trwały zarząd, w drodze decyzji. Jeżeli oddaniu w użytkowanie wieczyste podlega nieruchomość gruntowa zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, stosuje się odpowiednio przepis art. 200 ust. 1 pkt 1”.

W niniejszej sprawie jest poza sporem, że spełniający określone w cytowanym przepisie warunki skarżący nie nabył prawa użytkowania wieczystego. Prawo to powstaje dopiero z chwilą wpisu do księgi wieczystej, co musi być poprzedzone zawarciem stosownej umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości gruntowej a jej posiadaczem. Chociaż PTTK wystąpiło do odpowiedniego organu (Urząd Rejonowy w Sanoku) o ustanowienie na jego rzecz użytkowania wieczystego, to jednak wniosek ten nie został uwzględniony. Skarżący skierował wówczas sprawę na drogę postępowania sądowego, domagając się złożenia przez pozwanego Skarbu Państwa oświadczenia woli w formie aktu notarialnego, którego treścią miało być oddanie w użytkowanie wieczyste posiadanego gruntu i nieodpłatne przeniesienie własności znajdującego się na nim budynku. Przed wydaniem wyroku nastąpiła jednak kilkukrotna zmiana stanu prawnego, w wyniku czego najpierw uchylona została ustawa z 29 kwietnia 1995 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (stanowiąca pierwotną podstawę roszczeń PTTK), a następnie nowelizacja objęła także zawierający normy prawa przejściowego art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten otrzymał (obowiązujące do chwili obecnej) brzmienie: „Osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal 1 stycznia 1998 r., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie”. Tym samym ustawodawca wprowadził dodatkową (w stosunku do uprzednio sformułowanych) przesłankę, od spełnienia której uzależnił nabycie użytkowania wieczystego w trybie i na warunkach określonych w tym przepisie.

Ponieważ PTTK nie zabudowało posiadanego gruntu, lecz jedynie modernizowało i rozbudowywało usytuowane na nim schronisko, roszczenie – którego zasadność, ze względu na normę wynikającą z art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej, oceniana była przez sąd z punktu widzenia nowej treści art. 207 ust. 1 u.g.n. – zostało oddalone. Pełnomocnik skarżącego wywodzi, iż w ten sposób zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozbawiając pewną grupę podmiotów, w tym PTTK, ekspektatywy użytkowania wieczystego, naruszyła konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

3.2. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, zasada ochrony praw nabytych znajduje zastosowanie jedynie wobec takich ekspektatyw praw podmiotowych, które mają charakter maksymalnie ukształtowany. Wymaga to spełnienia przez podmiot domagający się ochrony ekspektatywy wszystkich ustawowych przesłanek nabycia danego prawa. Stąd główną kwestią w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją określał warunki, których ziszczenie przesądzało o prawie posiadacza do przekształcenia jego dotychczasowych uprawnień do nieruchomości w użytkowanie wieczyste (tzw. roszczenie o uwłaszczenie), czy jedynie umożliwiało posiadaczowi

ubieganie się o zawarcie umowy użytkowania wieczystego, przy czym jej dojście do skutku zależało od stanowiska właściciela nieruchomości.

Rozstrzygnięcie tej kwestii jest zadaniem trudnym zwłaszcza wobec istotnych rozbieżności w ocenie znaczenia art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu (obecna treść tego przepisu nie budzi sporów interpretacyjnych) występujących tak w piśmiennictwie naukowym, jak i – co ważniejsze – orzecznictwie sądowym. Dlatego analiza tego przepisu wymaga wszechstronnego rozważenia wszystkich prezentowanych w teorii i praktyce argumentów na rzecz każdej z dwu zarysowanych wyżej koncepcji.

3.3. W wyroku z 11 lutego 1999 r. (sygn. akt I CKN 1162/98, OSNC 1999/10/174), zasadniczo dotyczącym wątpliwości związanych z art. 204 u.g.n., Sąd Najwyższy stwierdził (choć nie wskazał dla swej tezy żadnych argumentów), iż z art. 207 u.g.n. nie wynika dla wymienionych w nim posiadaczy roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Podobnie z wyroku z 6 czerwca 2001 r. (sygn. akt V CKN 1043/00, niepubl.) Sąd Najwyższy – dzieląc w tym zakresie stanowisko sądów obu instancji, których orzeczenia poprzedzały wniesienie kasacji – uznał, że art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w pierwotnym brzmieniu „nie stanowił podstawy dla posiadacza nieruchomości do wystąpienia z pozwem o zobowiązanie gminy do złożenia oświadczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Przyjęcie odmiennego poglądu, proponowanego w kasacji, prowadziło do uwłaszczenia wszystkich, którzy 5 grudnia 1990 r. bez tytułu prawnego posiadali nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa lub gminy. Użytkowanie wieczyste jest prawem szerokim, zbliżonym do prawa własności, obciążone nim prawo własności szczególnie mocno ograniczającym. Biorąc pod uwagę, że omawiany przepis dotyczy nie tylko nieruchomości Skarbu Państwa, ale również nieruchomości gmin, wykładnia tego przepisu w kierunku przyznania wszystkim posiadaczom bez tytułu prawnego roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste prowadziło do naruszenia konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i ochrony własności (art. 64 ust. 2 i 3 konstytucji). Taka wykładnia byłaby niedopuszczalna. Trzeba zatem uznać, że przepis art. 207 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. w jego pierwotnie obowiązującym brzmieniu pełnił tylko rolę instrukcyjną. Przepis ten wskazywał, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste zawsze powinno nastąpić w drodze umowy, a nie w drodze decyzji administracyjnej, natomiast dla oddania nieruchomości w trwałą zarząd przewidywał wyłączność postępowania administracyjnego”.

Aprobując wobec poglądów zawartych w obu wymienionych wyrokach odniósł się Sąd Najwyższy również w późniejszym postanowieniu z 23 stycznia 2004 r. (sygn. akt III CZP 107/03, niepubl.).

Odmienne natomiast stanowisko w sprawie znaczenia pierwotnego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 20 czerwca 2002 r. (sygn. akt I CKN 341/01). Zdaniem składu orzekającego; „Właściciel nieruchomości (Skarb Państwa lub gmina), po złożeniu wniosku przez posiadacza tej nieruchomości spełniającego przesłanki z art. 207 ust. 1 u.g.n., był zobowiązany dokonać czynności prawnej przewidzianej w tym przepisie. W razie odmowy bądź niewykonania tego obowiązku w odpowiednim terminie, posiadacz nieruchomości mógł natychmiast domagać się na drodze sądowej zobowiązania Skarbu Państwa lub gminy do złożenia odpowiedniego oświadczenia woli (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.)”. Sąd Najwyższy motywował swoje rozstrzygnięcie, powtarzając argumenty wcześniej sformułowane w tym zakresie w piśmiennictwie przez D. Plutę (o czym dalej).

Ponieważ cytowany fragment uzasadnienia wyroku nie był ostatnią wypowiedzią Sądu Najwyższego na temat znaczenia pierwotnego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n.

(późniejszym był choćby wspomniany wyrok z 23 stycznia 2004 r.), nie można twierdzić, (co czyni Prokurator Generalny, ustosunkowując się do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej), że rozbieżność poglądów SN w omawianej sprawie została tym orzeczeniem wyeliminowana.

3.4. Znaczne różnice w ocenie obowiązku Skarbu Państwa i gmin realizacji uprawnienia, przysługującego na mocy pierwotnego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. posiadaczom w przepisie tym wskazanym, zarysowały się także w piśmiennictwie.

Zdaniem G. Bieńka i Z. Marmaja: „Sformułowanie użyte w art. 207 ust. 1 ustawy <<oddaje się je odpowiednio>> może sugerować, iż uprawnionemu posiadaczowi nieruchomości przysługuje roszczenie, szczególnie o zawarcie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Przeciwno takiemu stanowisku przemawiają jednak: po pierwsze, fakt, iż art. 207 ust. 1 obejmuje także jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, którym można oddać nieruchomość gruntową jedynie w trwały zarząd (a bezsporne jest, iż w tym przypadku roszczenie nie przysługuje); po drugie, w art. 208 ust. 1 ustawy użyto jednak sformułowania <<oddaje się te nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym>>” (zob. G. Bieńek i Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce, problematyka prawna*, wydanie II uzupełnione i uaktualnione, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 83-84). Warto nadmienić, iż cytowaną opinię G. Bieńek podtrzymuje także w swoich późniejszych – uwzględniających orzecznictwo sądowe – publikacjach, uzupełniając ją stwierdzeniem, że sformułowanie „oddaje się w użytkowanie wieczyste w drodze umowy” służyło podkreśleniu umownej formy ustanowienia użytkowania wieczystego, a nie wprowadzeniu obowiązku zawarcia umowy (zob. G. Bieńek, *komentarz do art. 207*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieńek, Warszawa 2005, s. 595-596).

Z przedstawionym poglądem polemizuje D. Pluta. Według tego autora: „Chociaż przepisu art. 207 ust. 1 nie można uznać za godny naśladowania wzór twórczości czy techniki legislacyjnej, tym niemniej trudno jest nie zauważyć, że w stosunku do poprzedniego stanu prawnego (tj. art. 80 ustawy z 1985 r.) wprowadzono tym przepisem zasadniczą (wręcz rewolucyjną) zmianę. Jak wiadomo z przepisów art. 80 ust. 1a oraz ust. 2 ustawy z 1985 r, wynikała jedynie możliwość uwłaszczenia posiadacza. Zarówno przepis ust. 1a jak też przepis ust. 2 art. 80 ustawy z 1985 r. zawierał dyspozycje, że grunty (...) <<mogą być oddane>> posiadaczowi w użytkowanie wieczyste. Gminy, lub Skarb Państwa, mogły (lecz nie musiały) uwłaszczyć posiadacza, który spełniał przesłanki określone w ust. 1a lub w ust. 2 art. 80 ustawy z 1985 r. (...) zastąpienie przez ustawodawcę sformułowania, że grunty <<mogą być oddane w użytkowanie wieczyste>> sformułowaniem, iż oddaje się je w użytkowanie wieczyste w drodze umowy, jest zasadniczą zmianą stanu prawnego i to na tyle jednoznaczna, że zarówno w doktrynie jak i w praktyce interpretacja istoty tej zmiany nie powinna budzić wątpliwości” (D. Pluta, *Uwłaszczenie posiadacza w trybie art. 207 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, „Palestra” nr 4/2000, s. 165-170). Cytowany autor, polemizując ze stanowiskiem G. Bieńka i Z. Marmaja, stwierdza, iż art. 207 ust. 1 jest złożoną normą prawną, w której ustawodawca uregulował dwie odrębne instytucje: oddanie nieruchomości w drodze decyzji w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej oraz oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze umowy. Pierwsza z tych instytucji należy do sfery stosunków administracyjnoprawnych, a druga: cywilnoprawnych. O istnieniu (lub braku) roszczenia w pierwszej kolejności rozstrzyga treść normy prawnej, i jeżeli norma ta przewiduje w zakresie stosunków cywilnoprawnych obowiązek oznaczonego zachowania się wobec innej osoby, to takiemu

obowiązkowi towarzyszy uprawnienie tej osoby do żądania wykonania tego obowiązku (tamże, s. 168-170).

Wniosek o istnieniu pod rządami art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją roszczenia o ustanowienie prawnorzeczowego tytułu do władania nieruchomością publiczną przez ich dotychczasowych posiadaczy pośrednio wynika również z uwag M. Wolanina, chociaż odnoszą się one już do nowego brzmienia tego przepisu. Zdaniem wspomnianego autora: „Nieruchomości stanowiące własność publiczną nie mogą być przedmiotem nieskrępowanego obrotu cywilnoprawnego, zależnego jedynie od woli podmiotów publicznoprawnych, lecz mogą być wprowadzone do obrotu tylko w sposób ustawowo ściśle określony, np. przetargowe wyłonienie nabywcy, wyjątkowe zbycie w trybie bezprzetargowym, możliwość udzielania bonifikat od ceny zbycia nie mniejszej niż wartość nieruchomości. (...) Przyjmując cywilnoprawny charakter art. 207 u.g.n., należy stwierdzić, iż ustawodawca posłużył się w nim cywilnoprawną metodą regulacji stosunków prawnorzeczowych na nieruchomościach stanowiących własność publiczną, co w konsekwencji oznacza (i znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji art. 207 u.g.n.), że skuteczność roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego do gruntu i własności nanieśń nie zależy ani od subiektywnego przekonania zgłaszającego to roszczenie, ani od arbitralnego uznania jakiegokolwiek organu (administracyjnego lub reprezentującego aktualnego właściciela), lecz od spełnienia ustawowo określonych przesłanek (posiadania i zabudowy) oraz woli ustawowo uprawnionego w zamiarze skorzystania z tego roszczenia” (M. Wolanin, *Uwłaszczenie posiadaczy w nieruchomości Skarbu Państwa i gminy – zakres podmiotowy*, „Przeгляд Sądowy” nr 11-12/2001, s. 64 i 68).

3.5. Z dniem wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny utracił kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Jest jednak oczywiste, iż w procesie prowadzonej przez Trybunał kontroli norm wstępny i nieunikniony element postępowania stanowi ustalenie ich znaczenia (treści). Znaczenie to, w przypadku stabilnej praktyki stosowania wysławiających je przepisów, odtwarzane jest przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie orzecznictwa sądowego. Ewentualne rozbieżności w orzecznictwie powodują natomiast, że ciężar interpretacji prawa – w niezbędnym, wynikającym z okoliczności rozpatrywanej sprawy, zakresie – spoczywa bezpośrednio na samym Trybunale, choć należy podkreślić, iż tego rodzaju niezajdująca wyrazu w sentencji orzeczeń wykładnia operatywna nie jest prawnie wiążąca dla pozostałych uczestników obrotu prawnego, w tym sądów.

W niniejszej sprawie Trybunał zmuszony jest rozstrzygnąć, czy pierwotne brzmienie art. 207 ust. 1 u.g.n. przyznawało wymienionym w tym przepisie posiadaczom roszczenie o użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy. Uwzględniając i wając wszystkie argumenty przytoczone zarówno na rzecz tej tezy, jak i przeciwko tej tezie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazany artykuł był źródłem takiego roszczenia. Stanowisko Trybunału – poza mającymi pierwszoplanowe znaczenie względami, które brane były pod uwagę przez sądy i przedstawicieli doktryny – jest dodatkowo motywowane wynikiem analizy procesu legislacyjnego prowadzonego tak w celu uchwalenia, jak i nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3.6. Pomocniczym argumentem za przyjęciem, iż pierwotne brzmienie art. 207 ust. 1 u.g.n. przyznawało wymienionym w nim posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gmin roszczenie o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego, są intencje ustawodawcy ustalone przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie analizy parlamentarnych materiałów przygotowawczych dokumentujących przebieg prac nad omawianą ustawą.

Rządowy projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 1892/II kad.) przewidywał początkowo, iż art. 207 ust. 1 (według systematyki projektu – art. 212 ust. 1) będzie brzmiał: „Posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy 5 grudnia 1990 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem i nie legitymują się nimi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, mogą być one przekazane odpowiednio w użytkowanie wieczyste lub w trwały zarząd. Przekazanie następuje na podstawie decyzji właściwego organu, wydanej bez konieczności uprzedniego złożenia wniosku o przekazanie. Jeżeli przekazaniu w użytkowanie wieczyste podlega nieruchomość gruntowa zabudowana, w decyzji orzeka się również o przeniesieniu własności budynków wzniesionych na tej nieruchomości”. Z brzmienia cytowanej propozycji przepisu wynikało wprost, że według zamysłu Rady Ministrów posiadaczom nie miało przysługiwać roszczenie o uwłaszczenie.

W toku dalszych prac legislacyjnych koncepcja przekazywania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze decyzji poddana została pewnym modyfikacjom. W sprawozdaniu Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Ustawodawczej o rządowym projekcie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 2366/II kad.) zostało sformułowane nowe brzmienie art. 207 ust. 1, zgodnie z którym: „Posiadaczom samoistnym nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy 5 grudnia 1990 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem i nie legitymują się nimi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, oddaje się je odpowiednio w użytkowanie wieczyste, w drodze umowy, lub w trwały zarząd, w drodze decyzji. Jeżeli oddaniu w użytkowanie wieczyste podlega nieruchomość gruntowa zabudowana, stosuje się odpowiednio art. 200 ust. 1 pkt 1”. Cytowana treść przepisu daje jednoznaczny wyraz intencji komisji sejmowych, pracujących wspólnie nad projektem ustawy w okresie pomiędzy pierwszym a drugim jego czytaniem, by przekazanie w użytkowanie wieczyste odbywało się w formie cywilnoprawnej (umowa). Należy także sądzić, iż dystynkcja pomiędzy pierwotnym sformułowaniem „przekazanie może nastąpić” a przyjętym na omawianym etapie postępowania legislacyjnego kategorię „oddaje się” odzwierciedla zamiar posłów nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku zawarcia umowy użytkowania wieczystego na żądanie uprawnionego podmiotu.

Ten kierunek rozumowania potwierdza kolejna propozycja nadania nowego brzmienia projektowanemu przepisowi. Po rozpatrzeniu poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, Komisja Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisja Samorządu Terytorialnego oraz Komisja Ustawodawcza wniosły o przyjęcie poprawki nr 98 polegającej na tym, by w art. 207 ust. 1 wyrazy „oddaje się je” zastąpić wyrazami „mogą być oddawane” (zob. druk sejmowy nr 2366-A/II kad.). Poprawka ta nie została poddana pod głosowanie w trakcie trzeciego czytania, albowiem wobec przyjęcia przez izbę wcześniejszych poprawek, głosowanie nad jej przyjęciem uznano za bezprzedmiotowe (zob. Sprawozdanie Stenograficzne ze 109. posiedzenia Sejmu 19 czerwca 1997 r., s. 147). Z tych okoliczności wynika, że ustawodawca: po pierwsze, rozważał przyznanie określonej grupie posiadaczy nieruchomości publicznych roszczenia o uwłaszczenie (o ustanowienie użytkowania wieczystego); po drugie, wyraźnie różnicował znaczenie pojęć „oddaje się” i „mogą być oddawane”, których zastosowanie w art. 207 ust. 1 brał pod uwagę; po trzecie zaś: świadomie w art. 207 ust. 1 użył sformułowania o kategorię wydzwiku, wskazującym na istnienie obowiązku (którego realizacji można dochodzić na drodze postępowania sądowego) po stronie Skarbu

Państwa i gmin zawarcia umowy użytkowania wieczystego z posiadaczami ich nieruchomości, spełniającymi warunki wymienione w tym przepisie.

Warto nadmienić, że istnieją przesłanki, by świadomość takiego właśnie sensu normatywnego art. 207 ust. 1 u.g.n. przypisywać również posłom i członkom rządu, którzy uczestniczyli w pracach nad późniejszą nowelizacją tego przepisu. Podjęta przez Senat uchwała w sprawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (ostatecznie uchwalonej przez Sejm 7 stycznia 2000 r.) przewidywała nadanie art. 1 pkt 81 lit a ustawy nowelizującej brzmienia: „Osobom, które były 5 grudnia 1990 r. posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy i pozostawały nimi nadal 1 stycznia 1998 r., nieruchomości te mogą być oddane w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały je na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie”. W czasie prac w komisjach nad stanowiskiem Senatu, poseł K. Szczygielski, sugerując odrzucenie wspomnianej poprawki, gdyż byłoby to jego zdaniem odbieranie praw nabytych, stwierdził: „Obecnie przysługuje roszczenie, natomiast Senat proponuje, by na warunkach ustawowych ubiegać się o uznanie ich praw. Jest to złagodzenie niekorzystne dla obecnych posiadaczy tych gruntów. Poprzedni wariant przepisu jest mocniejszy w stosunku do osób mających roszczenia”. Opinia wszystkich członków komisji w tym zakresie była jednakowa i nikt nie głosował za przyjęciem poprawki Senatu, została ona również odrzucona w trzecim czytaniu przez Sejm (zob. biuletyn nr 2362/III z posiedzenia Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 23 grudnia 1999 r.). Uzasadnia to pośrednio również i taki wniosek, że zmiana brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. (pierwotnie zawierającego sformułowanie „oddaje się je odpowiednio w użytkowanie wieczyste”, a obecnie przewidującego, iż posiadacze „mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste”) nie była dokonana w celu wzmocnienia pozycji posiadaczy nieruchomości publicznych przez przyznanie im roszczenia o uwłaszczenie.

3.7. Wobec wszystkich przytoczonych wyżej argumentów, a jednocześnie wobec braku ustabilizowanej i jednolitej praktyki orzeczniczej sądów w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje na potrzeby niniejszego postępowania, że osobom spełniającym warunki określone w art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją przysługiwało roszczenie o użytkowanie wieczyste zajmowanych gruntów (i – oczywiście – związane z tym prawem nabycie własności znajdujących się na nich budynków). Tym samym w odniesieniu do tych osób można mówić o nabyciu ekspektatywy prawa majątkowego. Ostateczne (maksymalne) ukształtowanie tej ekspektatywy nastąpiło w stosunku do tych posiadaczy, którzy złożyli wniosek o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Wprawdzie czynność ta nie była ograniczona ustawowym terminem (choć zgodnie z ust. 2 analizowanego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wniosek został złożony przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy, tj. przed 1 stycznia 1999 r., to posiadacz mógł być zwolniony z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego), jednak trzeba uznać, że jedynie jej podjęcie pozwalało posiadaczom pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że zobowiązane do tego organy zawrą z nimi, w sposób prawem przewidziany, umowę użytkowania wieczystego. Nadto należy przyjąć, że przez wystąpienie posiadaczy w tej sprawie do sądu (tj. złożenie pozwu o przekazanie im w drodze stosownej umowy pozostających w ich władaniu nieruchomości) – jak miało to miejsce w przypadku PTTK – nastąpiło wzmocnienie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zmiana art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonana art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r., wprowadzając dodatkową przesłankę warunkującą nabycie prawa użytkowania wieczystego, pozbawiła pewną grupę podmiotów ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej. Rozstrzygnięcia wymaga zatem, czy odebranie tego uprawnienia nastąpiło zgodnie z Konstytucją.

4. Art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej a zasada ochrony praw słusznie nabytych.

4.1. Zakwestionowanemu art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r. skarżący zarzucił naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, wskazując jako wzorzec kontroli art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych zasada ochrony praw nabytych wywodzona była z ogólnej zasady państwa prawnego, wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę w swym orzecznictwie (szerzej zob. m.in. wyrok z 13 kwietnia 1999, sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) na możliwość oparcia zasady ochrony praw nabytych, miarodajnej dla sytuacji, w której dochodzi do zmiany norm dotyczących prawa o charakterze majątkowym, na przepisie Konstytucji statuującym zasadę ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2). Należy zatem uznać, że pełnomocnik PTTK trafnie zidentyfikował przepisy będące źródłem omawianej zasady.

4.2. Przechodząc do oceny zgodności art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych, należy przypomnieć, że w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa, zaś granice tej swobody określają normy konstytucyjne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym. Ze stwierdzeniem tym wiąże się także inny pogląd, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a w przypadku zarzutu sprzeczności ustawy z konstytucyjnymi wymaganiami pod adresem ustawodawcy o tak ogólnym charakterze, jak zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny interweniuje tylko w wypadkach, gdy ustawodawca przekroczył zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie tych zasad jest ewidentne.

4.3. Zasada ochrony praw nabytych – chociaż nie jest jednoznacznie oceniana przez przedstawicieli nauki (zob. np. J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 59 i nast. oraz J. Skąpski, *Glosa do orzeczenia z 4 X 1989, K 3/88, PiP 1990, z. 12, s. 115-116*) – od lat stanowi wzorzec w procesie kontroli konstytucyjności norm, którą realizuje Trybunał. Uwzględniając więc dotychczasowy, ukształtowany w tym zakresie dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego (zob. przede wszystkim wyroki z: 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100 oraz 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165), wskazać należy, że zasada ochrony praw nabytych:

1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;

2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);

3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);

4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca cofając lub ograniczając prawa nabyte musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność badana z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;

5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;

6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

4.4. Jakkolwiek w drodze wykładni operatywnej, dokonanej na potrzeby niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 207 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu pierwotnym był źródłem ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej (zob. cz. III, pkt. 3), należy uznać, że praktyka stosowania tego przepisu przez sądy nie pozwalała, by oczekiwania dotyczące nabycia użytkownika wieczystego na warunkach określonych we wskazanym wyżej przepisie mogły być równoznaczne z przekonaniem (poczuciem pewności) posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, że prawo to rzeczywiście zostanie im przyznane. Sytuacja ta zasługiwała na krytykę, albowiem powstały w wyniku braku należytej precyzji ustawodawcy stan prawny sprzeczny był z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powstałe na tle znaczenia art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu rozbieżności w działaniach organów władzy publicznej powodowały, że wynikające z tego przepisu roszczenie o użytkowanie wieczyste nie mogło utrwalić się w powszechnej świadomości jako oczywiście (bezsprzecznie) przysługujące, aczkolwiek nie pozwalały też na przyznanie ustawodawcy całkowitej swobody co do sposobu dokonywania zmian redukujących dotychczasowe, prawem ukształtowane ekspektatywy. Niemniej rygory w tym zakresie byłyby większe, gdyby istniała jednolita i ustabilizowana praktyka stosowania przepisów mających ulec nowelizacji. Jeżeli bowiem ustawodawca nowelizuje wcześniejsze unormowanie i skutkiem tej nowelizacji przypisuje nie tylko charakter prospektywny, ale też odnosi je do stosunków i sytuacji prawnych, które już powstały podczas obowiązywania przepisów poprzednich, to musi przy tym – respektując zakaz działania prawa wstecz i nakaz ochrony interesów w toku – uwzględnić kształt owych

stosunków i sytuacji wynikający nie tylko z tekstu poprzedniej ustawy, ale też z interpretacji, jaką tekst ten ostatecznie zyskał w orzecznictwie sądowym.

Powyższy pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził już we wcześniejszym swoim orzecznictwie, m.in. w sprawie o sygn. K 36/98, w której wskazał nadto, że: „Jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest bowiem to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze, jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury” (wyrok z 13 kwietnia 1999 r., OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Podsumowując tę część rozważań dojść należy do wniosku, że wzajemnie sprzeczne orzecznictwo sądowe dotyczące znaczenia normatywnego art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu było silnym uzasadnieniem przemawiającym za nowelizacją tego przepisu, ale też argumentem niewystarczającym by uznać, że ustawodawcy przysługiwała dowolność w sprawie utrzymania, ograniczenia czy wręcz zniesienia ekspektatywy użytkowania wieczystego. Tym samym trzeba rozważyć, czy istniały jakieś przesłanki, które czyniłyby zakwestionowaną w rozpatrywanej skardze zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami dopuszczalną w świetle konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

4.5. Przekształcenia własnościowe stanowią skomplikowaną i kontrowersyjną materię, stąd trudno o ich jednoznaczną ocenę. Niewątpliwie przyczyniło się to do tego, że instytucja użytkowania wieczystego wielokrotnie stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego, zaś rozstrzygnięcia w poszczególnych sprawach nie zawsze zapadały jednomyślnie (ogólnie na ten temat zob.: B. Wierzbowski, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa użytkowania wieczystego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 184-189). Niezależnie jednak od wyrażanych przez niektórych sędziów zastrzeżeń i wątpliwości, orzecznictwo Trybunału konsekwentnie sprzyjało ochronie mienia publicznego przed podejmowanymi bez wyraźnego uzasadnienia aksjologicznego procesami uwłaszczeniowymi. W sprawie o sygn. K 8/98 Trybunał stwierdził: „Preferencyjne, nieusprawiedliwione żadnymi obiektywnymi kryteriami, uwłaszczenie grupy osób fizycznych kosztem mienia państwowego i komunalnego oraz przerzucanie 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” (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, zob. także orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1).

4.6. Pierwotne (choć także – lecz w węższym zakresie – obecne) brzmienie art. 207 ust. 1 u.g.n. jest wyrazem ingerencji ustawodawcy w prawo własności Skarbu Państwa i gmin. Ustawodawca nałożył bowiem na te podmioty obowiązek rozporządzenia mieniem publicznym (ustanowienia prawa użytkowania wieczystego do gruntu i przeniesienia prawa własności obiektów budowlanych) na żądanie innego podmiotu (posiadaczy tych nieruchomości). Co więcej, art. 207 ust. 1 u.g.n. przewiduje preferencyjne warunki oraz sposób nabywania praw do nieruchomości, co polega głównie na tym, że: a) ustanowienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności obiektów znajdujących się na gruncie nie jest poprzedzone przetargiem (tym samym wycena wartości gruntów, stanowiąca podstawę do ustalenia wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, i wartości

obiektów znajdujących się na gruncie, stanowiąca podstawę ustalenia ceny kupna – poza wzniesionymi ze środków własnych – budynków, nigdy nie podlega „podbiciu” w przetargu) oraz b) uwłaszczony przedmiot zostaje zwolniony z pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, która na zasadach ogólnych wynosiłaby od 15% do 25% ceny gruntu (zob. art. 72 ust. 2 oraz art. 207 ust. 2 u.g.n.). Wymienione preferencje realizowane są *de facto* kosztem uszczuplenia potencjalnych dochodów Skarbu Państwa oraz gmin.

Regulowane w omawianym przepisie uwłaszczenie przed nowelizacją dotyczyło dwóch kategorii posiadaczy, tj. takich, którzy grunty pozostające w ich władaniu zabudowali oraz takich, którzy tego nie uczynili. Ponieważ ustanowienie na rzecz danego podmiotu użytkowania wieczystego pociąga za sobą przeniesienie prawa własności znajdujących się na niej budynków, to należy uznać, że uwłaszczenie posiadaczy, którzy dokonali zabudowy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego ma w procesie porządkowania istniejącego stanu prawnego silne uzasadnienie. Dostrzegł to również w swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając we wspomianej już sprawie o sygn. K 26/01: „Porządkowanie stosunków prawnych z korzyścią dla tych, którzy przez wiele lat władali nieruchomością gminy, zabudowali ją na podstawie zezwolenia na budowę z lokalizacją stałą oraz posiadają ją nadal służy stabilizacji stosunków społecznych w państwie prawa; a nadto czyni zadość poczuciu słuszności – sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)”. Analogiczne wzmacnianie uprawnień posiadaczy gruntów przez nichniezabudowanych nie jest w równym stopniu usprawiedliwione. W ich przypadku cel uwłaszczenia (prawna regulacja obszarów, w których funkcjonowały dotychczas nieformalne stany faktyczne) nie uzasadnia zdaniem Trybunału Konstytucyjnego tak daleko idącej ingerencji w sferę własności publicznej. Warto przy tym zauważyć, że podobny pogląd – chociaż w kontekście oceny „konieczności” ograniczenia przez ustawodawcę prawa do uwłaszczenia – wyraził w swym stanowisku Prokurator Generalny.

Ustawodawca, formułując pierwotne brzmienie art. 207 ust. 1 u.g.n., przyznał bez dostatecznych powodów obu wyróżnionym w tym przepisie kategoriom posiadaczy nieruchomości stanowiących własność publiczną nadzwyczajne przywileje, czym zdaniem Trybunału Konstytucyjnego naruszył jedną z zasad sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość ta wymaga równego traktowania podmiotów podobnych ze względu na pewną relewantną cechę, ale z drugiej strony nie pozwala na równe traktowanie nierównych, zwłaszcza gdyby miało to prowadzić do uzyskania przez niektórych z nich przywilejów kosztem interesu zasługującego na ochronę, w tym przypadku mienia publicznego (por. ww. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. K 18/95).

4.7. W ocenie Trybunału wymienione okoliczności uzasadniały, w sposób znajdujący podstawę w wartościach konstytucyjnych, wyłączenie przez ustawodawcę z pierwotnie ukształtowanego przez ustawę o gospodarce nieruchomościami zakresu uwłaszczenia tych posiadaczy, którzy nie zabudowali zajmowanych przez siebie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Ustalenie to nie dotyczy jednak kwestii, czy sam sposób (tryb), w jakim doszło do zniesienia wobec pewnej grupy podmiotów roszczenia o ustanowienie na ich rzecz (i na preferencyjnych warunkach) użytkowania wieczystego gruntów pozostających w ich władaniu, odpowiadał warunkom wywodzonym z zasady ochrony praw nabytych.

4.8. Zakwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 1 pkt. 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r. znowelizował art. 207 u.g.n., który usytuowany jest w dziale VII ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatytułowanym „Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe”, a w jego ramach w rozdziale 1 „Przepisy

przejściowe”. Art. 207 jest jednak przepisem przejściowym nie tylko nominalnie. Winien być tak określany również dlatego, że posiada cechy, które, zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908), przemawiają za klasyfikowaniem go w ten właśnie sposób.

Przepis ten nie zawiera wprawdzie reguł (w piśmiennictwie zwanych regułami drugiego stopnia, bądź metaregułami) wskazujących, według jakiego prawa (starej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, czy nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami) należy kwalifikować pewne ukształtowane już sytuacje. Art. 207 ustanawia natomiast normę materialną, w znacznym (choć niepełnym) zakresie i przez pewien czas (nie na trwałe) kontynuującą dotychczasowe regulacje (ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości), dla zapewnienia ochrony interesów podmiotów docelowo pozbawianych przez nową ustawę o gospodarce nieruchomościami roszczeń o nabycie użytkowania wieczystego na preferencyjnych warunkach.

Tak więc art. 207 u.g.n. jest – dzięki swym właściwościom – przepisem przejściowym, co *notabene* oddaje również intencje jego twórców. W toku pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa B. Blida informowała: „W dziale VI zamieszczono przepisy karne, przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe. (...) w dziale tym zamieszczono te regulacje dotychczasowe, które powinny funkcjonować jeszcze przez pewien czas, to znaczy do czasu zakończenia prowadzonych postępowań lub do czasu kompleksowej regulacji w odrębnych przepisach prawnych. Znalazły się tu regulacje dotyczące trwającej jeszcze ogólnokrajowej akcji uwłaszczeń osób prawnych, regulacje utrzymujące w mocy nabyte uprzednio prawa do roszczeń na przykład z tytułu mienia zabużańskiego, gruntów warszawskich czy też garaży, a także regulacje, które pozwolą na rozstrzygnięcie niektórych stanów prawnych i faktycznych, niemożliwych do załatwienia w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy. Większość tych przepisów jest aktualnie zamieszczona w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która zostanie zastąpiona przedstawianą (...) ustawą. Nieprzeniesienie tych przepisów do nowej ustawy spowodowałoby lukę prawną, do powstania której nie można dopuścić. Zwracam się zatem z prośbą o potraktowanie tych przepisów jako zaszczości prawnych, koniecznych do utrzymania jeszcze przez pewien czas (*Sprawozdanie Stenograficzne z 91. posiedzenia Sejmu II kadencji*, identycznie zob. *Sprawozdanie Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Ustawodawczej o rządowym projekcie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Sprawozdanie Stenograficzne ze 108. posiedzenia Sejmu II kadencji*).

Warto też przypomnieć, że skład Trybunału Konstytucyjnego orzekający we wspomianej już kilkakrotnie sprawie K 26/01 również nie miał wątpliwości, iż art. 207 u.g.n. winien być traktowany jako przejściowy, a zarazem stanowiący w niezbędnym zakresie kontynuację procesu porządkowania i stabilizowania praw długotrwałych posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy.

4.9. Brak horyzontu czasowego, który wyznaczałby posiadaczom, objętym uwłaszczeniem pod rządami art. 207 u.g.n. przed nowelizacją, termin na wystąpienie z wnioskiem o ustanowienie użytkowania wieczystego, pod rygorem utraty tego prawa, uwydatnia wady prakseologiczne zastosowanego pierwotnie przez ustawodawcę rozwiązania przejściowego. Przesądzało ono, że przez pewien niedający się z góry przewidzieć czas (aż do wygaśnięcia sytuacji prawnych objętych zakresem art. 207 u.g.n.) równocześnie obowiązywać miały dwie odmienne (w tym jedna preferencyjna) regulacje

dotyczące warunków i trybu nabywania użytkowania wieczystego, co z pewnością nie sprzyjało przejrzystości ani pewności prawa.

Ustawa nowelizująca z 7 stycznia 2000 r. może być zatem postrzegana jako wyraz dążenia ustawodawcy do zmiany tego niepożądanego stanu prawnego i z tego punktu widzenia wydaje się tyleż zrozumiała, co zasługująca na aprobatę. Niemniej jednak sposób zakończenia, trwającego z mocy omawianego przepisu przejściowego, procesu regulowania przez posiadaczy stanu prawnego pozostających w ich władaniu nieruchomości Skarbu Państwa oraz gmin musi być oceniany pod względem zgodności z zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

4.10. Trybunał wielokrotnie podejmował już rozważania na temat wymagań, jakie Konstytucja narzuca wprowadzaniu w życie nowych przepisów, zwłaszcza w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla adresatów. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady: zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawodawca może z nich zrezygnować, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (tak m.in. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6, orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30 oraz wyrok z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256).

4.11. Należy zauważyć, że brak w ustawie nowelizującej jakichkolwiek wyodrębnionych przepisów przejściowych dotyczących wprowadzenia w życie nowego brzmienia art. 207 ust. 1 – czyli faktycznie art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r. – nie oznacza, iż przy tej zmianie normatywnej problem intertemporalny w ogóle nie wystąpił lub problem wprawdzie wystąpił, ale nie został przez ustawodawcę rozstrzygnięty.

W piśmiennictwie nie ma sporu co do tego, że zagadnienie, która norma (czy zespół norm prawnych) wyznacza sytuację prawną powstałą przed wejściem w życie „nowego prawa”, immanentnie towarzyszy wszelkim zmianom prawa. Sygnalizuje się również, iż jedynie część przyjmowanych na gruncie określonych gałęzi prawa rozstrzygnięć intertemporalnych przyjęła postać „spożytywizowaną”, aczkolwiek ich brak wywoływać może poważne trudności w praktyce (zob. S. Wronkowska, *komentarz do art. 30*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 81 oraz J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienie teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 114-115).

Dokonana z mocy art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej z 7 stycznia 2000 r. zmiana brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n., wobec braku towarzyszących jej odrębnych przepisów przejściowych, prowadzi do wniosku, że od 15 lutego 2000 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej) roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego przysługują wyłącznie tym posiadaczom, którzy zabudowali pozostające w ich władaniu nieruchomości. Na gruncie rozpatrywanej zmiany normatywnej nie można

bowiem racjonalnie argumentować, że brak odrębnych przepisów przejściowych do nowelizacji przepisu, który sam w istocie jest przejściowy (i odnosi się do sytuacji prawnych ukształtowanych przed jego wejściem w życie), mógłby – bez wyraźnego wskazania ustawodawcy – prowadzić do konsekwencji odmiennych niż bezpośrednie działanie nowego prawa (tj. znowelizowanego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n.).

Podobny sens nowelizacji art. 207 ust. 1 u.g.n. odczytują sądy, czemu dają (jednoznaczny) wyraz w swej orzeczniczej praktyce. W wyroku z 20 czerwca 2002 r. (sygn. I CKN 341/01) Sąd Najwyższy (choć sformułował także pogląd co do zakresu dopuszczalnego stosowania nowego prawa przez sądy, którego Trybunał Konstytucyjny nie podziela) zauważył m.in.: „W trakcie procesu doszło do nowelizacji art. 207 u.g.n. dokonanej ustawą z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie innych ustaw (...), która zasadniczo zmieniła reguły uwłaszczenia posiadaczy nieruchomości. Z art. 9 przytoczonej ustawy wynika że weszła ona w życie, w zakresie obejmującym nowelizację art. 207 u.g.n., po upływie 14 dni od ogłoszenia. Należy przyjąć że treść tego przepisu w omawianym zakresie oznacza nie tylko wejście w życie nowelizacji art. 207 u.g.n. z dniem 15 lutego 2000 r., lecz – wobec braku przepisów przejściowych – wyraża także zasadę bezpośredniego działania nowej regulacji”. Także w wyroku z 30 maja 2003 r. (III CKN 416/01) Sąd Najwyższy stwierdził: „Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia prawa materialnego należy także wstępnie rozstrzygnąć zagadnienie międzyczasowe. Treść art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami uległa bowiem zmianie ustawą z 6.01.2000 r. i w obecnym kształcie obowiązuje od 15 lutego 2000 r. Odnosząc się do tej kwestii należy zauważyć, że sąd I instancji wydał merytoryczne rozstrzygnięcie 9 czerwca 2000 r., a więc pod rządem zmienionej treści art. 207 ust. 1 powołanej ustawy. Ustawa nowelizująca z 6 stycznia 2000 r. nie zawiera przepisów intertemporalnych, a zatem brak podstaw do stosowania przepisu art. 207 ust. 1 ustawy o poprzednim brzmieniu dla rozstrzygnięcia zasadności roszczenia zgłoszonego na podstawie tego przepisu, gdy orzeczenie zapadło w czasie obowiązywania nowej treści art. 207 ust. 1. Trafnie Sąd Apelacyjny powołał się na zasadę bezpośredniego stosowania przepisów nowej ustawy, która wręcz nakazuje stosowanie w takiej sytuacji przepisów nowych (o nowej treści)”.

W ocenie Trybunału brak odrębnych przepisów przejściowych, które określałyby wpływ nowelizacji art. 207 ust. 1 u.g.n. na sytuację prawną osób, które nabyły ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną na gruncie pierwotnego brzmienia tego przepisu, nie jest zatem przykładem zaniechania ustawodawcy, lecz stanowi konsekwencję rozstrzygnięcia przezeń w art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej (choć w sposób niezajdujący wyrazu *expressis verbis*) problemu intertemporalnego w oparciu o zasadę bezpośredniego działania nowego prawa.

Konkludując, Trybunał stwierdza, że – po pierwsze – jest właściwy do rozpatrzenia sformułowanego w skardze zarzutu dotyczącego pozbawienia pewnej kategorii posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa i gmin ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, albowiem pozbawienie to nastąpiło w wyniku braku odpowiednich regulacji przejściowych, a nie braku jakiegokolwiek normatywnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Po drugie, że przedmiotem kontroli, w ramach której trafność tego zarzutu może zostać poddana weryfikacji Trybunału, jest art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. w zakresie, w jakim odnosi się do wszczętych a niezakończonych przed jego wejściem w życie spraw dotyczących nabycia użytkownika wieczystego nieruchomości, albowiem on właśnie doprowadził do odebrania wyżej wymienionej ekspektatywy.

4.12. Nowelizacja art. 207 ust. 1 u.g.n. wywołała daleko idące konsekwencje w zakresie podmiotowych praw posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa i gmin, którzy zostali zaskoczeni zmianą ich sytuacji prawnej dotyczącą warunków a przez to i samej możliwości uzyskania użytkowania wieczystego zajmowanych gruntów. Nie ma powodu, by w niniejszej sprawie analizować wszystkie aspekty tych następstw, tym bardziej, że stanowiły one przedmiot rozważań Trybunału już we wcześniejszym orzecznictwie (por. wspomniany wcześniej wyrok z 3 czerwca 2002 r.). Nie ulega jednak wątpliwości, że wyłączenie przez ustawodawcę pewnej kategorii posiadaczy z kręgu beneficjentów uwłaszczenia, którego zakres regulował art. 207 ust. 1 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, nastąpiło w sposób uniemożliwiający im przystosowanie się do nowego stanu prawnego.

Posiadaczy, którzy nie zabudowali pozostających w ich władaniu nieruchomości (a jednocześnie – co oczywiste – spełniali pozostałe warunki wymienione w art. 207 ust. 1 u.g.n. przed nowelizacją), podzielić można na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej zaliczają się ci, których omawiana zmiana normatywna nie dotknęła, albowiem przed dniem jej wejścia w życie zdążyli nabyć prawo użytkowania wieczystego. W ich przypadku nie można więc mówić o utracie jakichkolwiek ekspektatyw, albowiem uległy już one spełnieniu (skonsumowaniu). Do drugiej grupy należą zaś ci posiadacze, którym nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami ekspektatywy faktycznie odebrała. Wśród nich z kolei wyróżnić można takich, na rzecz których użytkowanie wieczyste nie zostało jeszcze ustanowione (ale nie zapadło też ostateczne rozstrzygnięcie o oddaleniu ich roszczenia), a ponieważ wystąpili z odpowiednim wnioskiem, po ich stronie pojawiła się ekspektatywa maksymalnie ukształtowana, oraz pozostałych, którzy wniosków w ogóle nie złożyli.

4.13. Prawodawca zmieniając ustawę o gospodarce nieruchomościami nie zapewnił kontynuacji toczących się postępowań o nabycie użytkowania wieczystego na dotychczasowych warunkach, a tym samym nie zabezpieczył realizacji ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych nabytych na podstawie pierwotnego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. Dlatego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. w zakresie, w jakim odnosi się do wszczętych a niezakończonych przed jego wejściem w życie spraw dotyczących nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy niezabudowanych przez ich posiadaczy, jest niezgodny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych wyrażoną w art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Oznacza to, że z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw dojdzie do ograniczenia (zmiany) normy przejściowej (wywodzonej z art. 1 pkt 81 lit. a w zw. z art. 9 ustawy nowelizującej), poprzez wyłączenie określonego w niej nakazu stosowania nowego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. w stosunku do tych posiadaczy, którzy nie zabudowali pozostających w ich władaniu nieruchomości a przed nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami nabyli ekspektatywę maksymalnie ukształtowaną.

5. Zgodność art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. z zasadą równości.

5.1. Zdaniem skarżącego, dokonanie przez ustawodawcę nowelizacji art. 207 ust. 1 u.g.n. spowodowało, iż posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, którzy zgłosili wniosek o oddanie im pozostających w ich władaniu gruntów w użytkowanie wieczyste (czyli osobom znajdującym się w identycznym stanie faktycznym), roszczenie jest przyznawane w zależności od tego, kiedy o ich roszczeniu

wyrokuje sąd powszechny (pod rządami pierwotnego, czy zmienionego brzmienia ww. przepisu). Według pełnomocnika PTTK kryterium momentu orzekania nie może być uznane za uzasadnioną podstawę do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów objętych uwłaszczeniem.

5.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przytoczony wyżej zarzut opiera się na nieporozumieniu. Art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r. nie zawiera treści różnicujących status prawny posiadaczy, którzy nie zabudowali nieruchomości. Wręcz przeciwnie – dokonana w omawianym zakresie zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami wszystkie należące do tej kategorii osoby pozbawiła roszczenia o ustanowienie na ich rzecz użytkowania wieczystego.

Podobne i trafne stanowisko zajmują w rozważanej kwestii Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu. Ostatni z wymienionych wskazuje dodatkowo, iż uznanie zakwestionowanego przepisu za naruszający w przedstawiony przez skarżącego sposób zasadę równości musiałoby prowadzić do trudnego do zaakceptowania wniosku, że każda zmiana na niekorzyść lub na korzyść podmiotów prawa – jako kreująca sytuację, w której adresaci norm pod rządami starej i nowej ustawy znajdują się w różnej sytuacji prawnej – byłaby niezgodna z art. 32 Konstytucji.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej osób władających niezabudowanymi przez nie gruntami Skarbu Państwa lub gminy, o którym wspomina w skardze konstytucyjnej pełnomocnik PTTK, jest rezultatem braku odpowiednio ukształtowanych przepisów przejściowych regulujących wpływ art. 1 pkt 81 lit. a ustawy nowelizującej na stosunki powstałe pod działaniem pierwotnego brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n., co było już przedmiotem rozważań przeprowadzonych w pkt III.4.

5.3. W wyniku uchwalenia i w następstwie wejścia w życie zakwestionowanego art. 1 pkt 81 lit. a ustawy z 7 stycznia 2000 r., w grupie objętej uwłaszczeniem pozostali jedynie ci posiadacze nieruchomości Skarbu Państwa i gmin, którzy je zabudowali. Tym samym zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych (władających gruntami państwowymi lub gminnymi), dokonane przez ustawodawcę w drodze nowelizacji art. 207 ust. 1 u.g.n., oparte zostało na kryterium trwałych inwestycji dokonanych na nieruchomościach. Przyznanie roszczenia o nabycie użytkowania wieczystego tym posiadaczom, którzy na zajmowanych gruntach wzniesli budynki, ma racjonalne i silne uzasadnienie na tle obowiązującego w Polsce systemu prawa rzeczowego, gdzie co do zasady przeniesienie własności budynku odrębnie od gruntu jest niedopuszczalne (*superficio solo cedit*), zaś wyjątek od tej zasady związany jest właśnie z instytucją użytkowania wieczystego.

Niewątpliwie użytkowanie wieczyste, nabywane na preferencyjnych warunkach określonych w art. 207 u.g.n. przed nowelizacją (o czym szerzej w pkt III.4.6.), przyczyniało się do realizacji interesów obu wymienionych w nim kategorii posiadaczy nieruchomości. Interesy te muszą być jednak postrzegane, jako mające charakter ściśle prywatny, stąd uwłaszczenie osób, które nie zabudowały gruntów pozostających w ich władaniu, kosztem uszczuplenia władztwa i korzyści czerpanych przez Skarb Państwa oraz gminy z ich – mającego wszak służyć celom publicznym – mienia, miało wyraźnie słabsze uzasadnienie. W tych okolicznościach, ustawodawca, decydując się na zmianę zasad uwłaszczenia w drodze nowelizacji art. 207 ust. 1 u.g.n., mógł dokonać redukcji pierwotnie określonego zakresu podmiotów, na rzecz których uszczuplano władztwo i korzystanie z zasobów gruntowych przez ich właścicieli (tj. podmioty powołane do zaspokajania interesu ogólnospołecznego w skali krajowej lub lokalnej), a tym samym uprzywilejować

kategorię posiadaczy, którzy dokonali trwałych naniesień (inwestycji budowlanych) na użytkowanych nieruchomościach.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej – ograniczając zasięg roszczenia o nabycie użytkowania wieczystego tylko do posiadaczy, którzy na zajmowanych nieruchomościach wzniesli budynki – jest zgodny z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

5.4. Ustalenie, że wynikające z art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z 7 stycznia 2000 r. zróżnicowanie sytuacji prawnej posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin, jakie zostało wprowadzone z dniem 15 lutego 2000 r., nie narusza art. 32 Konstytucji, zwalnia Trybunał z konieczności odrębnego badania zgodności skarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten formułuje nakaz równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych.

Na marginesie warto jednak zauważyć, że kryterium zróżnicowania wynikającego z analizowanej w sprawie niniejszej zmiany stanu prawnego ma charakter przedmiotowy, albowiem odwołuje się – o czym była mowa – do rodzaju inwestycji (zabudowa na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą lub czasową) podjętych przez posiadaczy na gruntach znajdujących się w ich władaniu. W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest natomiast pogląd, że z art. 64 ust. 2 Konstytucji wywieść można dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Powyższa okoliczność dodatkowo wzmacnia zasadność przyjęcia przez Trybunał, że ocena zgodności art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy nowelizującej z zasadą równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest zbędną i postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.