



Warszawa, 31/03/2000r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO/304022/99/IV/DC

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746), zwana dalej „ustawą o przekształceniu”, dała osobom fizycznym możliwość przekształcenia przysługującego im użytkowania wieczystego we własność i w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. z 1997. Nr 123, poz. 781) odnosiła się w jednakowym stopniu do wszystkich gruntów oddanych tym osobom w użytkowanie wieczyste, w tym również do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli wyodrębnionych lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Nowelizacja ustawy o przekształceniu dokonana ustawą z dnia 3.12.1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. Nr 156, poz. 1020) wprowadziła do pierwotnego tekstu ustawy nową normę, zgodnie z którą przekształcenie użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokalu może nastąpić między innymi wówczas, gdy w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności współużytkownicy wieczystości staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu). Warunek ten, w ocenie Rzecznika, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

„W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i

faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej" (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.10.1998 r. sygn. K. 7/98 - OTK 1998 z. 6, poz. 96, str.505).

W omawianym przypadku można wskazać krąg podmiotów, które charakteryzują się identycznymi cechami, takimi jak: osobowość fizyczna, dysponowanie prawem własności lokali nabytym od Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego powiazanym ze współużytkowaniem wieczystym gruntów ustanowionym przed 31.10.1998 r., a nadto wyrażających wolę przekształcenia użytkowania wieczystego we własność (wyrażenie takiej woli może również nakazać sąd - art. 1 ust. 5 pkt 1 in fine ustawy o przekształceniu). Z punktu widzenia treści i celu regulacji prawnej są to cechy istotne (relewantne), gdyż jak wynika z samej nazwy ustawy, a także jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego (art. 1 ustawy o przekształceniu), ma ona umożliwić osobom fizycznym, będącym użytkownikami (współużytkownikami) wieczystymi gruntów nabytych przed dniem 31.10.1998 r., przekształcenie tego prawa we własność. Jednak pomimo istnienia wspólnych cech istotnych niektóre podmioty z omawianej grupy zostały pozbawione uprawnienia do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność w sytuacji, gdy przekształcenie miałyby prowadzić do powstania w stosunku do nieruchomości gruntowej współwłasności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego i osób fizycznych. Przesądza o tym warunek zawarty w pkt 2 ust. 5 art. 1 ustawy o przekształceniu.

Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określonymi cechami wspólnymi, to należy rozstrzygnąć, czy:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji,
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania,
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np. orzeczenie z dnia 3.09.1996 r. OTK Nr 4/1996, str. 281).

W przeciwnym wypadku mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości.

W ocenie Rzecznika kryterium różnicowania przyjęte w zaskarżonej normie, polegające na zakazie ustanawiania współwłasności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego i osób fizycznych w stosunku do nieruchomości gruntowej, nie odpowiada żadnemu z dopuszczalnych warunków różnicowania, o jakich mowa wyżej.

Przed wszystkim trudno jest wskazać racjonalny związek pomiędzy kryterium różnicowania a celem i treścią regulacji prawnej. W doktrynie można spotkać pogląd, że „przekształcenie w prawo własności udziałów przysługujących właścicielom lokali stanowiących przedmiot odrębnej własności w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może nastąpić dopiero wtedy, gdy przedmiotem przekształcenia będzie prawo wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej w całości. Jest tak dlatego, że prawo wieczystego użytkowania może być ustanowione tylko na nieruchomości stanowiącej własność państwa lub jednostki samorządu terytorialnego [art. 232 § 1 K.c, por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28.09.1995 r. III CZP 127/95, OSNIC z 1996 r. zesz. 1, poz. 12]. Nie może więc dojść do takiej

sytuacji, w której przekształcenie dotyczyłoby tylko jednego lub niektórych właścicieli lokali, bo wówczas nieruchomości gruntowa byłaby przedmiotem współwłasności osoby fizycznej. Dlatego możliwość przekształcenia uzależniona jest od tego, czy w wyniku przekształcenia właściciele lokali staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej" (Stanisław Rudnicki - Zmiany w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności; Przegląd Sądowy 1999/2, s. 21,22). Pogląd ten jest mylny o tyle, że cel jaki wytycza - zakaz przekształcania użytkowania wieczystego przez jednego lub tylko niektórych właścicieli lokali, w imię zasady, że użytkowanie wieczyste nie może istnieć na gruncie będącym we współwłasności osoby fizycznej - jest realizowany przez pkt 1 ust. 5 art. 1 ustawy o przekształceniu (wniosek o przekształcenie muszą złożyć wszyscy użytkownicy wieczysti). Żeby ten cel osiągnąć nie jest konieczne, aby - jak stwierdza autor przytoczonego cytatu - właściciele lokali stali się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej. W wyniku przekształcenia (na zasadach określonych w pkt 1 ust. 5 art. 1) może bowiem istnieć współwłasność osób fizycznych i Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, gdyż nieruchomości gruntowa nie będzie już obciążona użytkowaniem wieczystym.

Wyrażane jest także stanowisko, że przesłanka z art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu uniemożliwia „uwłaszczenie współużytkowników wieczystych będących właścicielami wykupionych tzw. mieszkań zakładowych, gdyby np. przedsiębiorstwo nie sprzedało wszystkich lokali osobom fizycznym i nadal pozostaje współużytkownikiem wieczystym gruntu państwowego lub komunalnego" (por. Józef Kremis - Uwłaszczenie użytkowników wieczystych - zagadnienia dyskusyjne; Rejent 1999/2 s. 42, 43). *Prima facie* można by stwierdzić, że w opisanej sytuacji przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu zapobiega istnieniu użytkowania wieczystego przedsiębiorstwa na gruncie będącym współwłasnością (po ewentualnym przekształceniu) osób

fizycznych. W rzeczywistości w takiej sytuacji przekształcenie prawa, także przez osoby fizyczne, w ogóle nie będzie możliwe z powodu przesłanki zawartej w art. 1 ust. 5 pkt 1, gdyż przedsiębiorstwo, jako osoba prawna, nie może ubiegać się o przekształcenie. O przekształcenie nie będą więc mogli wystąpić wszyscy użytkownicy wieczystości. Warunek zawarty w pkt 2 jest więc i w takiej sytuacji zbędny.

Wydaje się, że jedynym celem, jaki ustawodawca w takiej sytuacji może osiągnąć, jest uniknięcie współwłasności nieruchomości gruntowej z udziałem podmiotów publicznych (Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego) i osób fizycznych. Dążeniu takiemu nie można jednak przypisać żadnej konsekwencji. Z mocy art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388 ze zm.) w razie wyodrębnienia własności lokali współwłasność istnieje w odniesieniu do nieruchomości wspólnej, za którą uważa się zarówno grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Ponadto, gdyby nawet doszło do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, w wyniku czego użytkownicy wieczystości staliby się wyłącznymi współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, to Skarb Państwa lub samorząd terytorialny mógłby nabyć udział we współwłasności w drodze czynności prawnej (np. realizując prawo pierwokupu - art. 109 i nast. ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami) lub też Skarb Państwa może stać się współwłaścicielem jako spadkobierca ustawowy (art. 935 § 3 K.c.).

W takiej sytuacji trudno uznać, że kryterium różnicowania przyjęte przez ustawodawcę pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji prawnej lub też że interes, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do interesów użytkowników wieczystych, naruszonych w wyniku wprowadzonego różnicowania. W różnicowaniu tym Rzecznik nie może się też doszukać związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Mamy zatem do czynienia z naruszeniem zasady równości, wobec czego wnoszę
jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński