

Warszawa, 9 maja 2000 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do**  
**Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K. 10/2000).**

1. Stosownie do zlecenia z dnia 12 kwietnia 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 marca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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).

1. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Przepis ten bowiem pozbawia niektóre osoby fizyczne uprawnienia do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność w sytuacji, gdy to przekształcenie miałyby spowodować powstanie – w stosunku do nieruchomości gruntowej – współwłasności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego i osób fizycznych. W uzasadnieniu wniosku RPO kwestionuje istnienie racjonalnego związku między kryterium różnicowania sytuacji prawnej tych osób fizycznych będących właścicielami lokali nabytych od Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (łącznie z udziałem w użytkowaniu wieczystym gruntu), które wyraziłyby wolę (w formie wniosku) przekształcenia użytkowania wieczystego we własność.

**2. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadny.**

Uchwalona 3 grudnia 1998 r. ustawa o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. nr 156, poz. 1020) uzupełniła art. 1 ustawy zmienianej (z dnia 4 września 1997 r.) przez dodanie przepisów ust. 5. Zgodnie z tymi przepisami, ustawa ma odpowiednie zastosowanie do osób fizycznych, którym przysługuje udział w prawie

użytkowania wieczystego jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu.

Warunkiem formalnym stosowania przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (...) do tych podmiotów jest złożenie przez wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości gruntowej stosownego wniosku o przekształcenie w terminie do dnia 31 grudnia 2000 r. W razie braku zgody między nimi sprawę rozstrzygnie sąd na wniosek współużytkowników, których udziały w użytkowaniu wieczystym gruntu łącznie wynoszą co najmniej połowę (art. 199 K.c.).

Drugi warunek ma charakter materialny. Mianowicie, przepisy ustawy stosuje się w odniesieniu do właścicieli wyodrębnionych lokali tylko wtedy, gdy w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności współużytkownicy wieczysti staną się **wyłącznymi** współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (zaskarżony art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy). W przypadku niespełnienia tego warunku przekształcenie nie może być dokonane. W ten sposób ustawa dyskryminuje niejako współużytkowników wieczystych będących właścicielami lokali w budynkach mieszkalnych, w których część lokali nadal stanowi własność gminy bądź Skarbu Państwa. W myśl zaskarżonego przepisu dopóki wszystkie lokale w danym budynku nie staną się wyodrębnioną własnością osób fizycznych, dopóty współużytkownicy ci nie mogą stać się współwłaścicielami nieruchomości gruntowej.

Jak wynika ze Sprawozdania stenograficznego z 29 posiedzenia Sejmu, na którym przedstawiono poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, głównym motywem ustanowienia zaskarżonego rozwiązania było zapobieżenie sytuacji, w której część nieruchomości gruntowej stanowiłaby własność osób fizycznych, zaś pozostała powierzchnia byłaby własnością osób prawnych (jednostek samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa). Zdaniem posła-sprawozdawcy „...nie może być tak, że w jednym budynku będzie użytkownik wieczysty, który nie chce wykupić, czyli zamienić swego prawa na własność, będzie też użytkownik wieczysty, który by ewentualnie zamienił to prawo na własność i będzie wreszcie poprzedni właściciel, czyli gmina albo Skarb Państwa, który w części będzie też właścicielem” (Sprawozd., s. 83, W-wa 1998). W konsekwencji powstałby „absolutny bałagan prawny” (tamże).

Powyższa wizja kształtowania się stosunków prawnych wymaga sprostowania. Otóż bezpodstawne jest założenie, że w tym samym budynku jeden z właścicieli lokali nie zechce zamienić prawa użytkowania wieczystego na własność. Sytuację taką wyklucza bowiem art. 1 ust. 5 pkt 1 ustawy, który uzależnia przekształcenie tego prawa w prawo własności od złożenia odpowiedniego wniosku przez wszystkich współużytkowników. Jeżeli nie będzie zgody w tej kwestii, o ewentualnym przekształceniu może rozstrzygnąć sąd stosownie do dyspozycji art. 199 K.c. W każdym więc przypadku spełnienie warunku określonego w powołanym wyżej art. 1 ust. 5 pkt 1 nie doprowadzi do współistnienia trojkiego „reżimu” prawnego nieruchomości, o którym mowa w wystąpieniu pona sprawozdawcy. Na gruncie tego przepisu możliwe jest tylko powstanie współwłasności osób fizycznych i osoby prawnej (gminy albo Skarbu Państwa). Dotyczy to również przypadków, w których, wobec braku zgody współużytkowników, zostanie wydane stosowne orzeczenie sądu. Z treści bowiem art. 1 ust. 5 pkt 1 ustawy w związku z art. 199 K.c. wynika, że rozstrzygnięcie sądu może wywołać skutek tylko w postaci alternatywy: albo wszyscy współużytkownicy prawa użytkowania wieczystego staną się współwłaścicielami nieruchomości albo żaden z nich nie nabędzie udziału we własności tej nieruchomości.

3. W tym miejscu wypada postawić pytanie, jakie zasady konstytucyjne lub jakie wartości podlegające ochronie konstytucyjnej mogą uzasadniać zróżnicowanie uprawnień właścicieli wyodrębnionych lokali do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ułamkowej części nieruchomości w prawo własności. **Zaskarżony przepis stanowi a contrario, że uprawnienia w tym zakresie nie przysługują tym współuczestnikom wieczystym, jeżeli nie staną się oni wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej.** Kryterium wyłączności współwłaścicieli, o którym mowa, wprowadza podział użytkowników wieczystych na „uprzywilejowanych”, którzy w określonym ustawą terminie mogą skorzystać z przysługującego im prawa do przekształcenia użytkowania wieczystego oraz na pozbawionych takiej możliwości. Do tych drugich należą właściciele wyodrębnionych lokali w domach wielomieszkaniowych, w których część lokali jest jeszcze własnością gminy bądź Skarbu Państwa. Skłaniam się ku pogładowi, że pozbawienie ich uprawnień do przekształcenia przysługującego im prawa użytkowania wieczystego w

prawo własności stanowi naruszenie postanowień art. 32 Konstytucji. Traktując przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy jako normę ograniczającą uprawnienia niektórych współużytkowników prawa użytkowania wieczystego wypada zauważyć, że norma ta nie znajduje usprawiedliwienia w dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanowienie ograniczenia wynikającego z zaskarżonego przepisu nie może być uznane za konieczne bądź chociażby dopuszczalne także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 ustawy zasadniczej). Przeciwnie, zaskarżony przepis w określonym stopniu koliduje z tą zasadą, skoro nie służy on ochronie dóbr (wartości) skutecznie konkurujących, w danym przypadku, z konstytucyjną zasadą równości w prawie. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że sprawiedliwość „wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie” (K. Działocha, St. Paweła: OTK 1986-1993, s. 1054; orzec. z dnia 6 kwietnia 1993 r. K.7/92). W innym orzeczeniu T.K. stwierdził, że zasada „równości nie zakazuje (...) różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, ale różnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów (ibid. s. 530; orzec. z dnia 25 listopada 1996 r. K.12/96). Łatwo zauważyć, że kategorię osób fizycznych będących właścicielami wyodrębnionych lokali w domach wielomieszkaniowych cechuje identyczna sytuacja prawna i faktyczna. Przepisy zaskarżonej ustawy powinny więc traktować te osoby jednakowo (równo), bez względu na możliwość powstania współwłasności osób fizycznych i osoby prawnej.

4. Powstanie współwłasności osób fizycznych i osoby prawnej, któremu starał się zapobiec ustawodawca nowelizując ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego (...), nie byłoby sytuacją prawną precedensową. Należy tu przypomnieć, że współwłasność takich właśnie podmiotów powstała już z mocy przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. nr 85, poz. 388 z późn. zmianami). Mianowicie, art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że „W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje **udział w nieruchomości wspólnej** (podkr. W.P.) jako prawo związane z własnością lokali. Nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali”.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 nieruchomości wspólną stanowią – oprócz gruntu – części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Oznacza to, że współwłasność osób fizycznych i gminy bądź Skarbu Państwa powstała w tych wszystkich przypadkach, w których nastąpiło wyodrębnienie własności lokali w budynkach wielomieszkaniowych, z zachowaniem własności (co najmniej jednego lokalu) osoby prawnej. Istnienie współwłasności w tym układzie podmiotowym i rzeczowym nie narusza norm prawa cywilnego ani nie pozostaje w kolizji z ogólnym systemem prawa. Przeszkodą prawną na drodze powstawania analogicznej współwłasności będącej następstwem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy, który wymaga, aby w wyniku przekształcenia współużytkownicy wieczystości stali się „wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej”.

W konkluzji podtrzymuję pogląd o zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

*Sporządził: Witold Pawełko*