

**WYROK\***

z dnia 18 grudnia 2000 r.

**Sygn. K. 10/00****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Jerzy Stępień

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 18 grudnia 2000 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Artykuł 1 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746; zm.: z 2000 r. Nr 28, poz. 352) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

**Uzasadnienie:****I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem 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 ze zm.) z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przytoczonym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca, iż zaskarżona ustawa dała osobom fizycznym możliwość przekształcenia przysługującego im

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 114, poz. 1196 z 2000 r.

użytkowania wieczystego we własność. W pierwotnym brzmieniu (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781) ustawa odnosiła się w jednakowym stopniu do wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na rzecz właścicieli wyodrębnionych lokali w domach wielomieszkańczych, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Nowelizacja ustawy o przekształceniu, dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 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 wieczysti staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy). Warunek ten, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 konstytucji.

W omawianym przypadku można, zdaniem RPO, 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 października 1998 r., a nadto wyrażających wolę przekształcenia użytkowania wieczystego we własność. 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), ma ona umożliwić osobom fizycznym, będącym użytkownikami (współużytkownikami) wieczystymi gruntów nabytych przed 31 października 1998 r., przekształcenie tego prawa we własność. Jednak pomimo istnienia wspólnych cech istotnych niektóre podmioty z omawianej grupy zostały, w ocenie RPO, 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.

W ocenie RPO, 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 w orzeczeniu TK z 3 września 1996 r. (OTK ZU Nr 4/1996, s. 281). Przede wszystkim trudno jest wskazać racjonalny związek pomiędzy kryterium różnicowania a celem i treścią regulacji prawnej. Cel jaki wytycza ta norma – zakaz przekształcania użytkowania wieczystego przez jednego lub 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. Żeby ten cel osiągnąć nie jest konieczne, aby właściciele lokali stali się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej. W wyniku przekształcenia (na zasadach określonych w art. 1 ust. 5 pkt 1) może bowiem istnieć współwłasność osób fizycznych i Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, gdyż nieruchomość gruntowa nie będzie już obciążona użytkowaniem wieczystym. W odniesieniu do art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu, RPO podnosi, że przepis ten, w zakresie w jakim dotyczy współużytkowników wieczystych będących właścicielami wykupionych tzw. mieszkań zakładowych, gdy przedsiębiorstwo nie sprzedało wszystkich mieszkań, 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 ustawy o przekształceniu. O przekształcenie nie będą mogli wystąpić wszyscy użytkownicy wieczystości. Warunek zawarty w pkt. 2 jest więc i w takiej sytuacji zbędny.

Zdaniem RPO, jedynym celem, jaki ustawodawca w takiej sytuacji może osiągnąć, jest uniknięcie współwłasności nieruchomości gruntowej z udziałem podmiotów publicznych i osób fizycznych. Dążeniu takiemu nie można przypisać żadnej konsekwencji. Z mocy art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 czerwca 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 część budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokalu. 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. w drodze prawa pierwokupu) lub też Skarb Państwa może stać się współwłaścicielem jako spadkobierca ustawowy (art. 935 § 3 kc). 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 zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do interesów użytkowników wieczystych naruszonych w wyniku wprowadzonego zróżnicowania. Nie można doszukać się również związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

2. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się Prokurator Generalny, który w piśmie z 6 czerwca 2000 r. nie podzielił poglądu wnioskodawcy stwierdzając, że zaskarżony przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Odnosząc się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, Prokurator Generalny stwierdza, iż mimo, że przedmiotem kontroli były wszystkie przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, także w ich wzajemnym powiązaniu, to jednak kontrola ta została przeprowadzona w płaszczyźnie zgodności ustawy z art. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Za niezgodny z art. 2 konstytucji uznany został przepis art. 1 ust. 2a ustawy. Niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 są również przepisy art. 5, art. 5a oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy. W rezultacie powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymienione przepisy ustawy utraciły moc obowiązującą.

Obecnie zaskarżony przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy zachował moc obowiązującą i nie był kontrolowany przez TK w aspekcie jego zgodności z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pojawia się pytanie o praktyczne znaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, gdyż na skutek utraty mocy obowiązującej przepisów określających warunki odpłatności, aktualnie nie jest możliwe przekształcenie, w trybie ustawy, prawa o którym mowa, w przypadku gdy ma to nastąpić odpłatnie. Brak przepisów określających warunki odpłatności uniemożliwia uprawnionym organom wydanie decyzji w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, bowiem warunki te są koniecznym elementem takiej decyzji. Ponadto, warunki

odpłatności determinują decyzje uprawnionych użytkowników wieczystych, dotyczące wystąpienia przez nich z wnioskiem, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy. Trudno sobie wyobrazić wnioskowanie o odpłatne przekształcenie prawa w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wie na jakich warunkach może to nastąpić. Wyrażona wątpliwość dodatkowo uzasadnia epizodyczny charakter ustawy; wnioski o przekształcenie prawa, o którym mowa, można składać do 31 grudnia 2000 r. (art. 1 ust. 2 ustawy), a więc upływ tego terminu jest stosunkowo nieodległy.

Odnosząc się do kwestii konstytucyjności przepisu art. 1 ust. 5 ustawy, nie można zdaniem Prokuratora Generalnego pominąć faktu, że ustawa stanowi ingerencję w sferę własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, która prowadzi do utraty przez nie tego prawa na warunkach nieekwiwalentnych. Ingerencja ustawodawcy we własność jest wtedy dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu. Z tego punktu widzenia, w ocenie Prokuratora Generalnego, istotne w niniejszej sprawie jest określenie skutków, jakie dotknęłyby Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w przypadku braku warunku określonego zakwestionowanym przepisem. Pozwoli to bowiem na dokonanie oceny, czy ingerencja ustawodawcy nie była nadmierna. Zasadniczą kwestią w sprawie są bowiem granice dopuszczalnej ingerencji we własność wyznaczone celem ustawy, które warunkują całość przyjętych rozwiązań, w tym również zakres podmiotowy ustawy.

Treścią prawa własności jest m.in. swobodne – zgodne z wolą właściciela – rozporządzenie własnością. Skarb Państwa lub gmina mogą rozporządzać nieruchomością gruntową stanowiącą ich własność albo w formie sprzedaży albo ustanowienia prawa użytkowania wieczystego, w zależności od tego, która z tych form bardziej służy ich interesom. Brak warunku określonego zakwestionowanym przepisem ograniczałaby, na przyszłość, swobodę rozporządzania nieruchomością gruntową należącą do Skarbu Państwa lub gminy, bowiem stając się “przymusowym” współwłaścicielem gruntu (taki byłby skutek prawny braku warunku, o którym mowa) podmioty te mogłyby rozporządzać udziałem we współwłasności tylko w formie sprzedaży. Skutek ten pozostaje w dysproporcji do celu, któremu służyć ma ustawa. Celem ustawy nie jest bowiem “uwłaszczenie” wszystkich użytkowników wieczystych ani zlikwidowanie instytucji użytkowania wieczystego. Zatem w przypadku braku wymogu z art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy, ustawa powodowałaby nie tylko odjęcie prawa własności gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym (w warunkach określonych ustawą), ale ograniczałaby uprawnienia właścicielskie wymienionych podmiotów w odniesieniu do gruntów, które nie są przedmiotem użytkowania wieczystego osób fizycznych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, niedopuszczalność istnienia współwłasności nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób fizycznych, nie jest celem samym w sobie, ponieważ taka współwłasność może istnieć na podstawie innych przepisów prawa. Ustanowienie kwestionowanego warunku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uzasadnione jest koniecznością ograniczenia ingerencji ustawodawcy we własność do rozmiarów niezbędnych dla osiągnięcia zamierzonego celu.

3. Stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Marszałek Sejmu w piśmie z 17 listopada 2000 r., w którym wyjaśnia, iż wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich 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 (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746 ze zm.) z art. 32 ust. 1 konstytucji należy uznać za zasadny.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781 ze zm.) dała osobom fizycznym możliwość przekształcenia przysługującego im prawa użytkowania wieczystego we własność i odnosiła się w jednakowym stopniu do wszystkich gruntów oddanych osobom fizycznym w użytkowanie wieczyste, dotyczyła również właścicieli wyodrębnionych lokali w domach wielomieszkaniowych. Na skutek nowelizacji, w ustawie pojawiła się nowa norma prawna, będąca aktualnie przedmiotem zaskarżenia. Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że warunek zawarty w tej normie (współużytkownicy wieczystości staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej) narusza konstytucyjną zasadę równości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis ustawy dyskryminuje niejako współużytkowników wieczystych będących właścicielami lokali w budynkach wielomieszkaniowych, w których część lokali stanowi własność gminy lub Skarbu Państwa. Możliwość powstania współwłasności osób fizycznych i osoby prawnej nie stanowi łamania zasady równości praw i nie jest precedensem prawnym. Istnienie współwłasności w odniesieniu do osób fizycznych i gminy, czy osób fizycznych i Skarbu Państwa nie narusza norm prawa cywilnego, ani nie pozostaje w kolizji z ogólnym systemem prawa.

4. Na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1999 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 3 zd. 2 konstytucji, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o wydanie przewidzianej w tym przepisie opinii.

W piśmie z 13 września 2000 r. Prezes Rady Ministrów stwierdził, iż zaskarżony przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 65, poz. 746 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Odwołując się do treści art. 5 ustawy Prezes Rady Ministrów stwierdza, iż zawarte w tym przepisie warunki wskazują, że celem ustawodawcy było uniknięcie sytuacji, w której na skutek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – w trybie tej ustawy – osoby fizyczne i Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stałyby się współwłaścicielami nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem, w którym część lokali nie została wyodrębniona. Konstrukcja odrębnej własności lokali obejmuje dwa powiązane ze sobą prawa – prawo własności lokalu i udział we współwłasności wspólnych części nieruchomości. Nieruchomość wspólna, należąca do właścicieli poszczególnych lokali, składa się z prawa do gruntu oraz prawa własności części budynku służących do wspólnego użytku. Prawo do gruntu może mieć postać prawa własności lub użytkowania wieczystego. Wybór, jakiego rodzaju prawo do gruntu służy właścicielom wyodrębnionych lokali, należy do właściciela gruntu. W sytuacji, gdy odrębna własność lokali ustanowiona została na bazie użytkowania wieczystego, a nie wszystkie lokale w budynku zostały wyodrębnione, Skarb Państwa lub gmina, dokonując wyodrębnienia lokali w przyszłości – w przypadku braku zakwestionowanego przepisu, byłyby zmuszone do sprzedaży gruntu w części odpowiadającej powierzchni lokalu. Wykluczona byłaby możliwość ustanowienia w zaistniałej sytuacji, użytkowania wieczystego na części nieruchomości gruntowej, ponieważ jest to niedopuszczalne prawnie. Zgodnie bowiem z orzeczeniem Sądu Najwyższego przedmiotem użytkowania

wieczystego mogą być tylko grunty, a nie prawo, którym jest udział we współwłasności nieruchomości gruntowej.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów, brak warunku określonego zakwestionowanym przepisem ograniczałby, w przyszłości, swobodę rozporządzania nieruchomością gruntową należącą do Skarbu Państwa lub gminy, bowiem stawaliby się oni przymusowym współwłaścicielem gruntu mogącym rozporządzać tylko udziałem we współwłasności. Skutek ten pozostaje w dysproporcji do celu, któremu ma służyć ustawa.

Oszacowanie skutków finansowych, związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zawarte zostało w stanowisku Ministerstwa Finansów, stanowiącym załącznik do wystąpienia Prezesa Rady Ministrów. Ministerstwo Finansów szacuje, że do budżetu Państwa ze względu na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie wpłynie około 42.993.105,12 tys. PLN.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, niedopuszczalność istnienia współwłasności nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób fizycznych, wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, nie jest celem samym w sobie, ponieważ ta współwłasność może istnieć na podstawie innych przepisów prawa. Ustanowienie kwestionowanego warunku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uzasadnione jest koniecznością ograniczenia ingerencji ustawodawcy we własność do rozmiarów niezbędnych dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Prezes Rady Ministrów poinformował, iż w nawiązaniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego K. 8/98 z 12 kwietnia 2000 r., opracowany został przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Zmienia on brzmienie art. 1 ust. 5 pkt 2. Projekt ten zostanie niezwłocznie rozesłany do uzgodnień międzyresortowych.

W przypadku uznania racji skarżącego w toku postępowania, Prezes Rady Ministrów wnosi o przesunięcie, zgodnie z art. 190 ust. 3 konstytucji, terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

## II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Sejmu podtrzymali dotychczasowe stanowiska złożone na piśmie.

Ponadto przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał, że trafność wystąpienia Rzecznika podzielił Prezes Urzędu Mieszkalnictwa w piśmie skierowanym do Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie objętym jego wnioskiem. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa podkreślił jednak, że Urząd nie ma inicjatywy legislacyjnej pozwalającej na wystąpienie do Sejmu z projektem jego nowelizacji.

## III

1. W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny orzekał już o zgodności ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności z konstytucją w sprawie sygn. K. 8/98 (OTK ZU Nr 3/2000, s. 386-429), powstała konieczność zbadania wpływu tamtego orzeczenia na rozpatrywaną obecnie sprawę.

W sprawie K. 8/98, przystępując do oceny zasadności wniosków złożonych przez wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny musiał w pierwszej kolejności zbadać ich zakres. Niejasne było bowiem, czy przedmiotem zaskarżenia jest ustawa w kształcie sprzed nowelizacji, czy też po zmianach wprowadzonych 3 grudnia 1998 r. Ponadto konieczne było wyjaśnienie, które przepisy ustawy, czy też ustawa w całości, stanowią przedmiot kontroli.

Odnosząc się do pierwszej kwestii Trybunał Konstytucyjny uznał, że istnieją formalnoprawne podstawy do objęcia kontrolą ustawy w kształcie nadanej jej ustawą z 3 grudnia 1998 r. Stanowisko to nie jest obojętne dla rozpatrywanej obecnie sprawy, ponieważ kwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu znalazł się w niej w wyniku tej właśnie nowelizacji.

W kwestii drugiej Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż w istocie trudno byłoby wyłuskać z tekstu ustawy poszczególne przepisy i poddać je ocenie w oderwaniu od pozostałych. Ustawa jest bowiem aktem incydentalnym, kompleksowo regulującym określoną procedurę, której zastosowanie dotyczy zamkniętego kręgu podmiotów i określonego z góry przedziału czasu. W ustawie są oczywiście normy decydujące o charakterze prawnym samego przekształcenia i takie, które mają znaczenie techniczne, służą jedynie wykonaniu jej podstawowych postanowień. Przymusowy – z punktu widzenia wnioskodawców – charakter przekształcenia prawa wynika z zestawienia art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy. Art. 1 decyduje o samym wprowadzeniu nowej instytucji do polskiego porządku prawnego oraz określa jej zakres podmiotowy i czasowy, art. 3 przewiduje obligatoryjność wydania – na wniosek zainteresowanego – decyzji o przekształceniu. Z kolei określenie zasad finansowych przekształcenia, mające istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności całej instytucji, zawarte jest w art. 5, art. 5a i art. 6 ustawy. Gdyby jednak ewentualne orzeczenie stwierdzające sprzeczność z konstytucją objęło wszystkie zasadnicze przepisy, pozostałe straciłyby rację bytu. Dlatego Trybunał przyjął, że przedmiotem zaskarżenia były wszystkie przepisy ustawy. Założenie to nie przesądzało oczywiście wniosku końcowego. Poddanie analizie całego aktu normatywnego z punktu widzenia jego konstytucyjności, nie oznaczało przyjęcia alternatywy: całość zgodna albo niezgodna z konstytucją. Zmuszało natomiast do zbadania z punktu widzenia zgodności z konstytucją wszystkich przepisów aktu i prześledzenia poszczególnych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu. Ponadto tylko badanie całości pozwalało, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na ocenę skutków społecznych ustawy.

Poddanie badaniu konstytucyjności wszystkich przepisów ustawy o przekształceniu w sprawie K. 8/98, nie oznacza jednak w odniesieniu do obecnie rozpatrywanej sprawy zbędności wydania orzeczenia i, co za tym idzie, umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Jest tak dlatego ponieważ, po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny zbadał co prawda zgodność wszystkich przepisów ustawy o przekształceniu z konstytucją, jednak dokonał tego z punktu widzenia innych wzorców konstytucyjnych (art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2), niż wzorzec wskazany przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie (art. 32 ust. 1). Po drugie, biorąc pod uwagę te wzorce Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “o sprzeczności z konstytucją ustawy nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje” (s. 414-415). Oceniając instytucję przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności w kontekście zasad państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny uznał, że ani “zastosowanie szczególnego trybu przekształcenia prawa w stosunku do osób, które nabyły je i wywiązały się z obowiązku zagospodarowania terenu zgodnie z umową przed dniem opublikowania ustawy z 4 września 1997 r.”, ani “sam fakt ustawowego

zobligowania gmin do przenoszenia własności na wnioskujących o to użytkowników wieczystych trudno zakwalifikować jako sprzeczny z zasadami państwa prawnego” (s. 414). W rezultacie za niezgodną z konstytucją nie została uznana cała ustawa o przekształceniu, a jedynie jej przepisy dotyczące niektórych warunków przekształcenia, które okazały się niekonstytucyjne w świetle wziętych pod uwagę kryteriów kontroli. W związku z tym w sentencji orzeczenia jako niezgodne z konstytucją Trybunał Konstytucyjny wskazał następujące przepisy ustawy o przekształceniu: art. 1 ust. 2a jako niezgodny z art. 2 konstytucji (pkt 1), art. 5, art. 5a, art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 jako niezgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji (pkt 2). W pozostałej części ustawę uznał za zgodną ze wskazanymi przepisami konstytucji, a ponadto stwierdził, że nie jest ona niezgodna z art. 21 i art. 64 ust. 2 konstytucji (pkt 3). Należy więc uznać, że zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu nie został uznany za niezgodny z branymi pod uwagę przepisami konstytucji i nie utracił mocy obowiązującej. Przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten wraz z innymi jeszcze przepisami ustawy jest zgodny lub nie jest niezgodny z wymienionymi wyżej wzorcami konstytucyjności. Należy jednak zauważyć, że w sprawie K. 8/98 Trybunał Konstytucyjny nie wyodrębnił i nie rozważał specjalnie żadnych zagadnień dotyczących bezpośrednio postanowień art. 1 ust. 5 pkt 2. Tym samym przepis ten nie tylko zachował moc obowiązującą i nie był kontrolowany z punktu widzenia zgodności z art. 32 ust. 1, a więc z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, ale w ogóle nie był przedmiotem odrębnych rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma więc żadnych formalnych przeszkód uniemożliwiających zbadanie jego zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, czego właśnie żąda w swoim wniosku RPO.

2. Trybunał Konstytucyjny rozważył także, czy za stojącą na przeszkodzie rozpatrzeniu tego wniosku może być uznana wątpliwość co do praktycznego znaczenia orzeczenia w niniejszej sprawie podniesiona w stanowisku przedstawionym przez Prokuratora Generalnego (s. 4-5). W ocenie tego ostatniego utrata mocy obowiązującej przepisów określających warunki odpłatności na skutek orzeczenia w sprawie K. 8/98 “uniemożliwia uprawnionym organom decyzje w sprawie przekształcenia prawa użytkownika wieczystego we własność, bowiem warunki te są koniecznym elementem takiej decyzji” (s. 5). Ponadto uznanie dotychczasowych preferencyjnych warunków odpłatności za niezgodne z konstytucją, a więc niepewność na jakich warunkach może to nastąpić, determinować będzie decyzje uprawnionych użytkowników wieczystych dotyczące wystąpienia przez nich z wnioskami o przekształcenie. Zdaniem Prokuratora Generalnego należy także mieć na uwadze epizodyczny charakter ustawy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że pojęcie “zbędny”, występujące w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie zostało zdefiniowane ani w odniesieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ani do postępowania cywilnego. W języku potocznym oznacza ono natomiast “zbyteczny”, “niepotrzebny”, “nieużyteczny”, “niekonieczny”. Pojęcie to wyraża więc ocenę i wybór rozstrzygnięcia w kategoriach pragmatycznych (Z. Czeszejko–Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 131). Jednak ocena przedstawionej wyżej wątpliwości dokonana przez Trybunał Konstytucyjny różni się zasadniczo od oceny, którą sformułował Prokurator Generalny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ani niepewność w sprawie warunków odpłatności, ani epizodyczny charakter ustawy nie przekreślają potrzeby zbadania zgodności jej postanowień z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, jeżeli budzi ona wątpliwości. Ta ostatnia



zasada w żadnym wypadku nie może tracić swojego znaczenia tylko z tego powodu, że liczba wnioskujących o przekształcenie ulegnie zmniejszeniu ani, że czas jaki pozostał na skorzystanie z przyznanych prawem możliwości, jest krótki. Zgodnie z konstytucją wszyscy mają bowiem prawo do równego traktowania przez władze publiczne niezależnie od tego, jak liczna jest kategoria osób do której należą.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że wyrok w sprawie K. 8/98 nie spowodował, iż rozpatrzenie wniosku RPO o zbadanie konstytucyjności art. 1 ust. 5 pkt 2 ustawy o przekształceniu z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stało się niedopuszczalne lub zbędne. Nie ma więc podstaw do umorzenia postępowania.

3. Wyrok w sprawie K. 8/98, z uwagi na to, że zapadł w pełnym składzie i dotyczył całej ustawy o przekształceniu, powinien być w niniejszej sprawie uwzględniony w zakresie w jakim zawarte w nim stanowisko i oceny Trybunału łączą się bezpośrednio z zagadnieniem zgodności kwestionowanego przepisu z konstytucyjną zasadą równości.

#### IV

1. Ustawa o przekształceniu stworzyła osobom fizycznym i tylko tym osobom możliwość przekształcenia przysługującego im użytkownika wieczystego we własność i początkowo odnosiła się 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. W wyniku nowelizacji z 3 grudnia 1998 r., do ustawy wprowadzony został przepis art. 1 ust. 5, który określił dwa nowe warunki dopuszczalności przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby fizyczne będące właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu. Pierwszy z nich polega na złożeniu wniosku o przekształcenie prawa przez wszystkich użytkowników wieczystych do 31 grudnia 2000 r. (pkt 1 ust. 5). Zgodnie z drugim, przekształcenie użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokalu może nastąpić wówczas, gdy w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności współużytkownicy wieczystości staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (pkt 2 ust. 5).

Z powyższych przepisów wynika, że:

1) przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczy jedynie osób fizycznych będących dotychczasowymi użytkownikami wieczystymi, nie dotyczy ono natomiast użytkowników wieczystych będących osobami prawnymi np. przedsiębiorstw państwowych;

2) art. 1 ust. 5 przewiduje stosowanie ustawy do osób fizycznych będących właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu pod warunkiem, że spełnią one łącznie warunki, o których mowa w pkt. 1 i 2;

3) zgodnie z pkt. 1 przekształcenie następuje jedynie wówczas, gdy z odpowiednim wnioskiem wystąpią wszyscy współużytkownicy;

4) warunek określony w pkt. 2 zostanie spełniony wówczas, gdy w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności współużytkownicy wieczystości staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej.

Jeżeli chodzi o sformułowania pkt. 1 i 2 w art. 1 ust. 5, a zwłaszcza określenia: “wszyscy współużytkownicy wieczystości” (pkt 1) oraz “wyłącznie współwłaściciele całej nieruchomości gruntowej” (pkt 2), a także o relację jaka zachodzi między tymi określeniami, Trybunał Konstytucyjny pragnie stwierdzić co następuje. Przez określenie “wszyscy współużytkownicy wieczystości” w kontekście postanowień całego art. 1 należy rozumieć wszystkich współużytkowników danej nieruchomości gruntowej, a więc zarówno osoby fizyczne jak i inne podmioty. Konsekwencją takiego rozumienia tego określenia w art. 1 ust. 5 pkt 1 będzie niemożność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby fizyczne będące współużytkownikami wieczystymi danej nieruchomości gruntowej, jeżeli współużytkownikami wieczystymi tej nieruchomości będą także podmioty inne niż osoby fizyczne (np. dotyczy to tzw. mieszkań zakładowych, w których przedsiębiorstwo nie sprzedało wszystkich lokali osobom fizycznym, ponieważ przedsiębiorstwo takie pozostaje współużytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej, a nie jest osobą fizyczną). W świetle postanowień ustawy, w takiej sytuacji nie ma możliwości wystąpienia przez wszystkich współużytkowników wieczystych z wnioskiem o przekształcenie, jeśli choć jeden z nich nie jest osobą fizyczną.

Natomiast określenie “wyłącznie współwłaściciele całej nieruchomości gruntowej” wiąże się z sytuacją, w której dochodzi już do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (ustawa mówi bowiem “w wyniku przekształcenia /.../ staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej”) i dotyczy osób fizycznych, w przypadku których przekształcenie takie okazało się możliwe na podstawie warunku zawartego w pkt. 1 art. 1 ust. 5. W pkt. 2 nakłada się bowiem dodatkowy warunek w stosunku do tych osób fizycznych, które mogą przekształcić swoje prawo, ponieważ spełniają warunek zawarty w pkt. 1. Wprowadzenie warunku, o którym mowa w pkt. 2 może prowadzić do powstania dwóch różnych sytuacji w odniesieniu do tego samego kręgu adresatów, o których mowa w pkt. 1. Po pierwsze, może powstać sytuacja, w której osoby fizyczne, będące jedynymi współużytkownikami wieczystymi danej nieruchomości, wszystkie złożyły odpowiedni wniosek i stały się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości. W tej sytuacji przekształcenie dochodzi do skutku. Po drugie, może też powstać taka sytuacja, w której osoby fizyczne, będące jedynymi współużytkownikami wieczystymi danej nieruchomości, wszystkie złożyły odpowiedni wniosek, ale nie staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (np. gmina nie sprzedała jeszcze wszystkich mieszkań). W tej sytuacji przekształcenie nie nastąpi. Tym samym nie zawsze osoby fizyczne, będące jedynymi współużytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej, nawet jeżeli wszystkie złożą odpowiedni wniosek, staną się “wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej”.

Powodowanie tej ostatniej sytuacji przez art. 1 ust. 5 pkt 2 uzasadnia, zdaniem wnioskodawcy, postawienie temu przepisowi zarzutu niezgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 konstytucji), gdyż wprowadza on nieuzasadnione różnicowanie w obrębie kategorii osób fizycznych, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu. Warunek ten powoduje bowiem, że niektóre podmioty należące do tej samej kategorii zostały pozbawione uprawnienia do przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, jeżeli przekształcenie miało prowadzić do powstania w stosunku do nieruchomości gruntowej współwłasności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego i osób fizycznych.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przypominał, że zasada równości polega na tym, iż “wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się

daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 370). Z konstytucyjnej zasady równości wynika więc dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów. Zasada ta wiąże nie tylko, gdy ustawodawca ogranicza prawa lub obowiązki, ale także gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. W każdym przypadku podmioty należące niewątpliwie do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie.

Ocena zgodności z zasadą równości wymaga więc ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa (orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 182). Ustalenie takie musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy, często będzie więc miało relatywny charakter. Nie oznacza też obowiązku ustawodawcy identycznego traktowania w prawie każdego z tych podmiotów i w każdej sytuacji (orzeczenie z 18 marca 1997 r., sygn. K. 15/96, OTK ZU Nr 1/1997, s. 68).

Samo bowiem odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP (wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU Nr 3/1998). Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione. Jeżeli więc kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. “Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa” (sygn. K. 17/95, *op.cit.*, s. 183 i cytowane orzeczenia wcześniejsze). Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach.

Argumenty te muszą, po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141).

Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (dawniej art. 1 przepisów konstytucyjnych, obecnie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym bowiem stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest

dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (np. *orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96*, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280-281; *wyrok w sprawie K. 37/97*, OTK ZU Nr 3/1998, s. 200), a także innymi zasadami konstytucyjnymi. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z innymi zasadami konstytucji lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje odpowiedniego podtrzymania w takich zasadach. Trzeba jednak pamiętać, że związek z zasadą równości zasad konstytucyjnych innych, niż zasady sprawiedliwości nie zawsze musi być tak oczywisty i ścisły.

2. W rozpatrywanej sprawie istnienie kręgu podmiotów charakteryzujących się istotnymi cechami wspólnymi nie budzi wątpliwości. Do kręgu tego należą wszystkie osoby fizyczne dysponujące prawem własności lokalu nabytym od Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego powiązaniem ze współużytkowaniem wieczystym gruntów. Wyodrębnienie tej kategorii osób opiera się na kryteriach prawnych związanych z konstrukcją odrębnej własności lokali. Konstrukcja ta obejmuje dwa powiązane ze sobą prawa: prawo własności lokalu i udział we współwłasności wspólnych części nieruchomości. Nieruchomość wspólna należąca do właścicieli poszczególnych lokali składa się z prawa do gruntu oraz prawa własności części budynku służących do wspólnego użytku. Prawo do gruntu ma w tym wypadku postać współużytkowania wieczystego. Ustawodawca wprowadza zróżnicowanie w obrębie tej kategorii podmiotów polegające na tym, że niektóre osoby fizyczne będące właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu – jeżeli wszystkie złożyły wniosek o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego (art. 1 ust. 5 pkt 1) – będą mogły przekształcić prawo użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności, natomiast niektóre osoby fizyczne spełniające powyższe warunki takiego przekształcenia nie będą mogły dokonać z tego tylko powodu, że w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie staną się one wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej (art. 1 ust. 5 pkt 2).

Nie ulega więc wątpliwości, że kwestionowany przepis art. 1 ust. 5 pkt 2 wprowadził w ten sposób istotne zróżnicowanie sytuacji osób fizycznych należących do wyróżnionej wyżej kategorii.

W tej sytuacji należało rozważyć, czy wprowadzone zróżnicowanie znajduje podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać, czy istnieje racjonalny związek między przyjętym w zakwestionowanym przepisie kryterium zróżnicowania, a celem i treścią regulacji prawnej zawartej w ustawie o przekształceniu. W związku z tym należy podkreślić, że dla oceny zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa kryterium wprowadzonego przez art. 1 ust. 5 pkt 2 nie ma istotnego znaczenia krytyczna ocena celowości ustawy o przekształceniu dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 8/98 oraz uznanie, że ustawa ta stanowi ingerencję w sferę własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, która prowadzi do utraty przez nie tego prawa w warunkach nieekwiwalentnych. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem konstytucyjność instytucji przekształcenia, kwestionując jedynie nieekwiwalentny sposób ustalania wysokości należnej za takie przekształcenie opłaty. Nawet jeżeli uznać, że wprowadzone w art. 1 ust. 5 pkt 2 kryterium ogranicza zakres ingerencji we właścicielskie prawa Skarbu Państwa i jednostek samorządu

terytorialnego, ciągle bez odpowiedzi pozostaje pytanie dlaczego ograniczenia nie dotknęły w tym samym stopniu wszystkich współużytkowników wieczystych, dlaczego dyskryminacji poddane zostały te właśnie, a nie inne osoby również należące do tej samej kategorii podmiotów. Innymi słowy, dlaczego ograniczenia uzasadnione ochroną interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie zostały wprowadzone z poszanowaniem zasady równości, a więc dlaczego nie dotyczą one w jednakowym stopniu wszystkich osób należących do tej samej kategorii.

Nie ma też żadnych innych przeszkód prawnych – co zgodnie przyznają wnioskodawca i Prokurator Generalny – ograniczających możliwość istnienia współwłasności nieruchomości gruntowej osób fizycznych i Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego zwłaszcza, że przekształcenie współużytkowania nastąpić może tylko na wniosek wszystkich użytkowników wieczystych. Nigdy też nie powstanie sytuacja, na którą powoływano się wprowadzając kwestionowaną zmianę ustawy, polegająca na tym, że “w jednym budynku będzie użytkownik wieczysty, który nie chce wykupić, czyli zamienić swojego 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” (por. *sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu 22 września 1998 r.*, s. 83).

Nie można też mówić o proporcjonalności wprowadzonego przez kwestionowany przepis zróżnicowania. Jeżeli przyjąć, jak twierdzi Prokurator Generalny, że brak warunku określonego zakwestionowanym przepisem ograniczałby na przyszłość prawo własności Skarbu Państwa lub gminy, bowiem stając się “przymusowym” właścicielem gruntu podmioty te mogłyby rozporządzać udziałem we własności tylko w formie sprzedaży, to nadal istnieją wątpliwości, dlaczego tylko niektóre podmioty tej samej kategorii mogą dokonać przekształcenia i “pozbawić” w ten sposób Skarb Państwa lub gminę prawa własności gruntu, a inne podmioty, charakteryzujące się tymi samymi cechami istotnymi, nie mogą dokonać przekształcenia “ograniczając” jedynie – poprzez stanie się współwłaścicielem – swobodę rozporządzania nieruchomością gruntową przez Skarb Państwa lub gminę. Osoby fizyczne ubiegające się o przekształcenie mają ten sam interes, tymczasem na rzecz niektórych z nich – tych którzy staną się wyłącznymi współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, ustawodawca gotów jest poświęcić “większy” interes samorządu terytorialnego (samorząd traci własność gruntu), a innym, bez żadnego udziału z ich strony, odmawia ochrony tego samego interesu przy mniejszym “uszczerpleniu” interesu samorządu (samorząd z właściciela staje się współwłaścicielem gruntu). Skoro ustawodawca niektórym podmiotom należącym do tej samej kategorii zezwala na więcej (pozbawienie Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego własności nieruchomości gruntowej), to dlaczego, bez odpowiedniego uzasadnienia, innym podmiotom posiadającym te same cechy nie zezwala na mniej (zamiana własności na współwłasność). Nie ma więc odpowiedniej proporcji między wagą interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów art. 1 ust. 1 pkt 1 i wagą interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

W rozważanej sprawie nie można się również powoływać na inne wartości, zasady czy normy konstytucyjne, np. samodzielność finansową samorządu terytorialnego, skoro w przypadku, gdy współużytkownicy staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej, a więc możliwe jest przekształcenie, samorząd traci swoje prawo własności. Natomiast wyklucza się przekształcenie, gdyby następowało także wówczas, gdy współużytkownicy nie stali się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej, czego art. 1 ust. 5 pkt 2 właśnie nie dopuszcza, chociaż w takiej sytuacji samorząd terytorialny zachowałby prawo współwłasności takiej nieruchomości

gruntowej. Paradoksalnie więc ustawodawca zezwala na większe uszczuplenia praw gminy, natomiast wyklucza sytuacje, w których to uszczuplenie mogłoby być mniejsze. W rezultacie, doceniając potrzebę ochrony takich wartości jak prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 konstytucji) oraz samodzielność finansowa (art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji) jednostek samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega bezpośredniego i koniecznego związku między tymi wartościami a wprowadzonym kryterium zróżnicowania w grupie osób fizycznych będących właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu. A tylko tego rodzaju związek uzasadniałby tak rażące naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.