

Dz.U. 1992 Nr 97 poz. 487

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

**z dnia 9 grudnia 1992 r.
(W. 10/91)**

w sprawie wykładni art. 2 i art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464).

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Przewodniczący: wiceprezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Henryk Groszyk
Maria Łabor-Soroka
Wojciech Łączkowski (sprawozdawca)
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 1992 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) dotyczącego nieodpłatnego nabywania na własność garaży wybudowanych z własnych środków obywateli na gruntach, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, a w szczególności przez wyjaśnienie i rozstrzygnięcie budzących wątpliwości, przy zastosowaniu tego przepisu, zagadnień prawnych;

1) czy w świetle art. 8 ust. 1 wym. ustawy dopuszczalne jest uzależnianie przez administrację (rządową bądź samorządową) sprzedania (nieodpłatnego) garażu osobie, która wybudowała go z własnych środków, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa, na podstawie zezwolenia na budowę, wydanego przez właściwą władzę administracyjną i będącego w najmie tej osoby oraz przekazania w użytkowanie wieczyste gruntu, na którym garaż został wybudowany od zgodności z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub przewidywanymi planami w sytuacji, gdy w czasie wydawania pozwolenia na budowę przez właściwy organ administracji budowa garażu była zgodna z ówczesnym planem zagospodarowania, a lokalizacja nie była czasowa,

2) czy w świetle art. 8 ust. 1 wskazanej ustawy za następcę prawnego osoby, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała garaż ze środków własnych na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego) można uznać także osobę, która nabyła - za zgodą administracji - prawo do garażu od osoby, która go wybudowała z własnych środków w sytuacji, gdy nabywca jest aktualnie najemcą tego garażu,

3) czy na zasadzie art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy osoba, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała ze środków własnych garaż, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy a także jej następca prawny ma prawo nabyć ten garaż na własność, oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste będąc najemcą tego garażu, jeżeli grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub własność gminy był w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowej osoby prawnej innej niż Skarb Państwa.

ustalił:

1. Przepisy art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) nie dotyczą osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 powyższej ustawy.

2. Stosowanie przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) nie jest uzależnione od zgodności lokalizacji garażu z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli pozwolenie na budowę garażu nie zawierało lokalizacji czasowej.

3. Następcą prawnym w rozumieniu przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) jest między innymi osoba, która nabyła, za zgodą administracji rządowej lub samorządowej, prawo do garażu od osoby wymienionej w tym przepisie.

UZASADNIENIE

I

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma wnioskami:

- w jednym wniósł o ustalenie wykładni art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464),

- w drugim prosił o wykładnię art. 8 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy (zwanej dalej ustawą).

We wniosku o wykładnię art. 8 ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma pytaniami:

a) Czy w świetle art. 8 ust. 1 ustawy dopuszczalne jest uzależnianie przez administrację rządową lub samorządową sprzedaży garażu osobie, która wybudowała go z własnych środków, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa na podstawie pozwolenia na budowę, wydanego przez właściwą władzę administracyjną i będącego w najmie tej osoby oraz przekazania w użytkowanie wieczyste gruntu, na którym garaż został wybudowany - od zgodności z aktualnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub przewidywanymi planami w sytuacji, gdy w czasie wydawania pozwolenia na budowę przez właściwy organ administracji - budowa garażu była zgodna z ówczesnym planem zagospodarowania, a lokalizacja nie była czasowa?

b) Czy w świetle art. 8 ust. 1 ustawy za następcę prawnego osoby, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała garaż ze środków własnych, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa, lub własność gminy (związku międzygminnego) można uznać także osobę, która nabyła - za zgodą administracji - prawo do garażu od osoby, która go wybudowała z własnych środków w sytuacji, gdy nabywca jest aktualnie najemcą tego garażu?

We wniosku o wykładnię treści art. 8 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, rzecznik Praw Obywatelskich prosił w szczególności o wyjaśnienie, czy na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy osoba, która uzyskawszy pozwolenie na budowę wybudowała ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy, a także jej następca prawny, ma prawo nabyć ten garaż na własność oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste, będąc najemcą tego garażu, jeżeli grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub własność gminy był w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowej osoby prawnej innej aniżeli Skarb Państwa.

Z uzasadnienia obydwu wniosków wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma wątpliwości co do znaczenia treści norm zawartych w powołanych przepisach, lecz wnosi o wykładnię z powodu wadliwego ich stosowania przez organy administracji publicznej.

Podobny pogląd przedstawił Prokurator Generalny, wypowiadając się co do wniosku o wykładnię art. 8 ustawy.

II

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując łącznie obydwa wnioski, musiał najpierw rozstrzygnąć, czy sprawa kwalifikuje się do ustalenia wykładni, skoro głównym motywem wystąpienia o wykładnię była nie tyle wątpliwość co do treści przepisów, ile ich wadliwe stosowanie przez organy administracji publicznej. Biorąc pod uwagę masowość zjawiska oraz skutki społeczne spowodowane praktyką administracji publicznej (o czym pisze Rzecznik Praw Obywatelskich), a także subiektywność uznania jasności lub niejasności tekstu prawnego - Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy dokonać wykładni wymienionych na wstępie przepisów.

1. Podstawowy problem, wymagający rozstrzygnięcia jako pierwszy, zawarty jest w drugim wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Chodzi o wykładnię art. 8 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy. Od tej wykładni zależy bowiem możliwość stosowania w praktyce postanowień zawartych w przepisie art. 8 ust. 1 ustawy.

Art. 2 ust. 1 ustawy postanawia, że „Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Nie narusza to praw osób trzecich. Uprawnienia państwowych gospodarstw rolnych, do będących w dniu wejścia w życie ustawy w ich zarządzie, gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa reguluje odrębna ustawa”.

Art. 2 ust. 2 ustawy brzmi: „Budynki i inne urządzenia oraz lokale, znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będące w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych”.

Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że organy administracji publicznej, powołując się na powyższe przepisy, odmawiają obywatelom praw przyznanych im w art. 8 ust. 1 ustawy. Brzmienie tego przepisu jest następujące: „Osoba, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), a także jej następca prawny, ma prawo nabyć ten garaż na własność oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste, jeżeli jest najemcą tego garażu. Nabycie garażu następuje nieodpłatnie, na żądanie zainteresowanego”.

Jeżeli osobom wymienionym w powyższym przepisie odmawia się nabycia garażu, powołując się przy tym na przepis art. 2 ust. 1 i 2 ustawy, prowadzić to musi do wniosku, że powyższe przepisy (art. 8 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 i 2) dotyczą tych samych podmiotów. Założenie takie oznaczałoby wzajemne wykluczenie się norm zawartych w tych przepisach i tym samym poddanie w wątpliwość racjonalne działanie prawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie występuje tu kolizja norm tej samej ustawy. Art. 8 ustawy stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 2 ustawy. Taka interpretacja wynika nie tylko z wyraźnego brzmienia cytowanych przepisów, lecz także z założenia, że racjonalny prawodawca nie wprowadza do ustawy normy (w art. 8), która byłaby w tej samej ustawie wyłączona przez inną normę (zawartą w art. 2). Gdyby ustawodawca nie chciał traktować art. 8 ustawy w całości jako *lex specialis*, musiałby to zaznaczyć w zastrzeżeniu typu: „...z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 2 ust. 1 i 2”. Ponadto na rozumienie treści art. 8 ustawy, jako *lex specialis* wskazuje zdanie drugie art. 2 ust. 1 ustawy: „Nie narusza to praw osób trzecich”. Niewątpliwie chodzi tu między innymi o prawa osób, o których mowa w art. 8 ustawy.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy art. 2 oraz art. 8 ustawy dotyczą dwóch różnych kategorii podmiotów i dlatego wzajemnie się nie wykluczają.

2. Jeśli chodzi o wykładnię samego art. 8 ust. 1 ustawy w zakresie dotyczącym praktyki organów administracji publicznej, które w każdym przypadku uzależniają sprzedaż garażu od zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że sprawa mogłaby zostać objęta regułą: *clara non sunt interpretanda*. Tylko z uwagi na wspomnianą wyżej powszechność zjawiska (podnoszoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich), Trybunał uznał celowość ustalenia wykładni.

Odpowiedź na pytanie zadane w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich staje się oczywista, gdy tekst art. 8 ust. 1 odczyta się łącznie z art. 8 ust. 2 ustawy. Ten ostatni przepis brzmi: „Nabycie na własność garażu wybudowanego na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową uzależnione jest od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w chwili zgłoszenia żądania”.

Warunek dotyczący zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego ma zatem charakter wyjątku w stosunku do normy zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy. Wyjątek ten odnosi się tylko do przypadków, w których wydano lokalizację czasową (art. 8 ust. 2). Natomiast we wszystkich innych przypadkach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy taki warunek nie występuje.

Powyższe rozwiązanie prawne nie jest sprzeczne z interesem publicznym w sytuacji, kiedy nie wydano lokalizacji czasowej, a aktualny plan zagospodarowania przestrzennego wymaga odzyskania terenu zajętego pod garaż. W takiej sytuacji po sprzedaży garażu zgodnej z art. 8 ust. 1 ustawy, można by wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. Jest to jednak już zupełnie inny tryb, dotyczący innego stanu prawnego.

3. Podobnie oczywista jest wykładnia art. 8 ust. 1 ustawy dotycząca pytania Rzecznika Praw Obywatelskich, czy użyte w tym przepisie określenie „następca prawny” obejmuje także osobę, która za zgodą administracji nabyła prawo do garażu od osoby, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy w sytuacji, gdy nabywca jest aktualnie najemcą tego garażu.

Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna. Następstwo prawne, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, obejmuje bowiem przejście prawa nie tylko pod tytułem ogólnym (tzw. sukcesja uniwersalna), ale także pod tytułem szczególnym (tzw. sukcesja singularna). Do sukcesji singularnej zaliczać należy między innymi kupno „prawa do garażu”, o co pyta Rzecznik Praw Obywatelskich. Brakuje podstaw, pozwalających twierdzić, że ustawodawca w omawianym przypadku chciał wprowadzić wyjątek od powyższych reguł prawa cywilnego. W tej sytuacji należało dokonać wykładni, jak w punkcie 3 uchwały Trybunału Konstytucyjnego.