

Dz. U. 1997 Nr 14 poz. 82

**UCHWAŁA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 29 stycznia 1997 r.

sygn. akt W. 6/96

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464; zm.: z 1991 r. Nr 83, poz. 373; z 1992 r. Nr 91, poz. 455; z 1994 r. Nr 51, poz. 201, Nr 80, poz. 369, Nr 84, poz. 384, Nr 123, poz. 601; z 1996 r. Nr 5, poz. 33) w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Janusz Trzcíński – przewodniczący

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Krzysztof Kolasiński

Wojciech Łączkowski

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Wojciech Sokolewicz

Błażej Wierzbowski – sprawozdawca

po rozpoznaniu 8, 22, 28 i 29 stycznia 1997 r. na posiedzeniu w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjny (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 77, poz. 367) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz.

464 ze zmianami) w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388) przez wyjaśnienie:

czy w świetle art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy i powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r., sygn. W. 10/91 w sprawie wykładni art. 2 i art. 8 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 97, poz. 487) dopuszczalne jest uzależnienie przez notariusza zawarcia aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego przekazania na własność garażu osobie będącej najemcą tego garażu, która wybudowała go z własnych środków na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy (związku międzygminnego) na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez właściwą władzę administracyjną oraz przekazania w użytkowanie wieczyste gruntu, na którym garaż został wybudowany, od uzyskania stwierdzenia przez właściwy w sprawach nadzoru organ architektoniczno–budowlany, że garaż jest lokalem samodzielnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388)

ustalił:

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; zm.: z 1991 r. Nr 83, poz. 373; z 1992 r. Nr 91, poz. 455; z 1994 r. Nr 51, poz. 201, Nr 80, poz. 369, Nr 84, poz. 384, Nr 123, poz. 601; z 1996 r. Nr 5, poz. 33) w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388) dopuszcza tylko wtedy uzależnienie przez notariusza sporządzenia aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego nabycia garażu przez osobę, o której mowa w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy z 29 września 1990 r., od stwierdzenia w formie zaświadczenia przez organ właściwy w sprawach nadzoru architektoniczno–budowlanego spełnienia wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, gdy w rozumieniu tego przepisu garaż nie jest budynkiem, lecz samodzielnym lokalem i nabywca garażu otrzymuje udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu.

Uzasadnienie:

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł – z uwzględnieniem uściślenia zawartego w piśmie procesowym z 23 stycznia 1997 r. – o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali przez wyjaśnienie: czy w świetle art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy i powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r. w sprawie wykładni art. 2 i art. 8 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dopuszczalne jest uzależnienie przez notariusza zawarcia aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego przekazania na własność garażu osobie będącej najemcą tego garażu, która wybudowała go z własnych środków na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy (związku międzygminnego) na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez właściwą władzę administracyjną oraz przekazania w użytkowanie wieczyste gruntu, na którym garaż został wybudowany – od uzyskania stwierdzenia przez właściwy w sprawach nadzoru organ architektoniczno-budowlany, że garaż jest lokalem samodzielnym w rozumieniu art. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Artykuł 8 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przewiduje, iż: „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”.

Natomiast art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali stanowi, że: „Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe”.

Z kolei w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali stanowi się, że spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 2, stwierdzają w formie zaświadczenia organy właściwe w sprawach nadzoru architektoniczno–budowlanego.

RPO podaje, iż w 1995 r. otrzymał skargi, na odmowę sporządzenia aktów notarialnych dotyczących sprzedaży garaży i otrzymania gruntów w użytkowanie wieczyste, której powodem był brak zaświadczenia (dołączonego do wniosku o przekazaniu garażu) o tzw. samodzielności lokalu.

Zdaniem notariuszy obowiązek złożenia takiego zaświadczenia wynika z art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Stanowisko zajęte przez notariuszy podtrzymała Krajowa Rada Notarialna (pismo z 12 czerwca 1996 r., Nr L.Dz. 210/96). Według KRN – jak przytacza RPO – „zaświadczenie takie jest dokumentem niezbędnym do sporządzenia aktu notarialnego, gdy garaż jest pomieszczeniem przynależnym, gdy zbywany jest wraz z lokalem lub budynkiem i zbywcy przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego całej lub części gruntu lub lokalem użytkowym, jeżeli zbywca wraz garażem zbywa ułamkową część prawa do gruntu” .

RPO przywołał też odmienne stanowisko, zajęte w tej sprawie przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w piśmie z 23 listopada 1995 r. (Nr UM–4–8/68/95), w którym stwierdza się m.in., że „... brak jest podstaw do żądania dokumentowania (w formie zaświadczeń), że wybudowane garaże stanowią samodzielne lokale w rozumieniu art. 2 ustawy o własności lokali. Przez wymienione w art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości garaże rozumie się odrębne nieruchomości, wydzielone wraz z częścią gruntu, na którym się znajdują. Garaże te, z zasady, nie są pomieszczeniami przynależnymi do lokali mieszkalnych czy też lokali innych niż mieszkalne, nie są również lokalami użytkowymi, jeśli zostaną wydzielone wraz z gruntami”.

We wniosku o dokonanie wykładni RPO nie ustosunkował się do stanowiska Krajowej Rady Notarialnej i Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. RPO nie przedstawił też własnego poglądu w przedmiotowej sprawie.

2. Ustosunkowując się do wniosku RPO Prokurator Generalny, w piśmie z 18 listopada 1996 r. zajął stanowisko, iż przepisy wymienione we wniosku RPO nie budzą wątpliwości wymagających powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego i w związku z tym należałoby odmówić jej ustalenia.

Prokurator Generalny stwierdził, iż art. 8 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie może budzić wątpliwości, co do treści normy prawnej w nim zawartej, w szczególności po ustaleniu przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni, właśnie tego przepisu (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r., sygn. *W. 10/91*).

Garaże, o których mowa w omawianym przepisie, to w zasadzie, odrębne budynki – w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414) – wydzielone wraz z częścią gruntu, na którym się znajdują. Nie ma więc do nich zastosowania art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali. Tym samym, przy sporządzaniu aktów notarialnych dotyczących sprzedaży tych garaży nie jest konieczne przedkładanie zaświadczenia organu nadzoru architektoniczno–budowlanego o tym, że garaże te stanowią samodzielne lokale.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na fakt, iż przypadki odmowy sporządzenia aktów notarialnych dotyczących nabycia garażu, które stały się podstawą wniosku RPO, odnoszą się do zupełnie innego typu garaży. Chodzi o garaże piętrowe położone na odrębnej działce i tworzące jeden zespół budynkowy.

Gmina Łódź, na terenie której znajdują się garaże, z uwagi na geodezyjne koszty związane z podziałem całego gruntu na odrębne działki dla każdego z nabywców, przyjęła koncepcję przeniesienia własności garażu, jako lokalu, wraz z udziałem we współużytkowaniu wieczystym całej niepodzielnej działki. Taka koncepcja zbywania garaży mogła zostać przyjęta z uwagi na to, iż są to garaże piętrowe i zbycie garażu wraz z użytkowaniem wieczystym gruntu jest zupełnie niemożliwe.

W tych warunkach zasadny byłby, zdaniem Prokuratora Generalnego, pogląd Krajowej Rady Notarialnej, że do przeniesienia własności garaży, jako nieruchomości lokalowych, jak to przyjęto w Gminie Łódź niezbędne jest zachowanie wymogu określonego w ustawie o własności lokali. Ustawa ta (art. 2 ust. 1) uznaje za niezbędne – do wyodrębnienia zarówno lokali mieszkalnych, jak i o innym przeznaczeniu (w kategorii „o innym przeznaczeniu” mieszczą się garaże) – określenia, iż jest on samodzielny. Stwierdza to, w formie zaświadczenia, organ właściwy w sprawach nadzoru architektoniczno–budowlanego (art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali).

Wymóg przedstawiania notariuszom zaświadczenia stwierdzającego, iż garaże stanowią samodzielne lokale będzie istniał również w przypadku, gdy garaże stanowią

pomieszczenia przynależne do lokali mieszkalnych, tzn. gdy stanowią część składową budynku mieszkalnego.

Prokurator Generalny zauważył ubocznie, że stosownie do przepisu art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91), na odmowę dokonania czynności notarialnej osoba zainteresowana może wnieść (w terminie tygodnia) zażalenie do sądu wojewódzkiego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii notarialnej. W przedmiotowym przypadku, gdyby Gmina Łódź złożyła zażalenie do sądu wojewódzkiego zwolniona byłaby od uiszczenia kosztów sądowych na podstawie art. 8 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Sąd ten, oceniając legalność odmowy dokonania czynności (sporządzenia aktu notarialnego) przez notariusza, dokonałby wykładni operatywnej przepisów ustawowych, które Rzecznik poddał wykładni Trybunału Konstytucyjnego.

W podsumowaniu Prokurator Generalny stwierdził, że skoro w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z przepisami budzącymi wątpliwości co do ich treści i wymagającymi powszechnie obowiązującej wykładni Trybunału Konstytucyjnego, to należy odstąpić od jej ustalenia, stosując klasyczną paremię *clara non sunt interpretanda*, jak to uczynił Trybunał Konstytucyjny w sprawach: W. 16/95 i W. 12/95.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Wnioskodawca nie wskazuje jednak w czym przejawia się związek między wskazanymi przezeń przepisami. Formułuje natomiast pytanie czy w świetle art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. i uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r. w sprawie wykładni art. 2 i 8 powołanej ustawy dopuszczalne jest uzależnienie przez notariusza zawarcia aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego przekazania na własność garażu osobie będącej najemcą tego garażu, która wybudowała go z własnych środków na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy (związku międzygminnego) na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez właściwą władzę administracyjną oraz przekazania w użytkowanie wieczyste

gruntu, na którym garaż został wybudowany – od uzyskania stwierdzenia przez właściwy w sprawach nadzoru organ architektoniczno–budowlany, że garaż jest lokalem samodzielny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali ? Wnioskodawca nie wskazuje, które ze sformułowań zawartych we wskazanych przezeń przepisach następczą trudności interpretacyjne. Z uzasadnienia wniosku wynika, że ani art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. – po uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r. – ani art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o własności lokali nie następczą trudności interpretacyjnych. Wątpliwości wnioskodawcy budzi natomiast praktyka notarialna po wejściu w życie ustawy o własności lokali. W praktyce tej notariusze odmawiają – według twierdzeń wnioskodawcy – sporządzenia aktów notarialnych „przekazania garażu”, jeżeli nie przedstawiono zaświadczenia o samodzielności lokalu, przewidzianego w art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali.

W konkluzji swych wywodów wnioskodawca formułuje problem interpretacyjny w sposób następujący: czy art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. stanowi wyłączną podstawę prawną zbywania garaży czy też przy zbyciu muszą być zachowane również szczególne wymagania przewidziane w innych przepisach? W ocenie Rzecznika treść art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. nie może być różnie interpretowana ponieważ powoduje ograniczenie słusznym praw obywateli.

2. Ten właśnie – podkreślany przez wnioskodawcę – aspekt ochrony praw obywatelskich nie może pozostać bez wpływu na ocenę stanowiska Prokuratora Generalnego wnioskującego odmowę ustalenia wykładni. W powoływanej przez wnioskodawcę uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r. (*W. 10/91*, OTK w 1992 r., cz. 2, poz. 36) Trybunał zwrócił uwagę na subiektywność oceny, czy tekst prawny jest niejasny czy jasny i na skutki społeczne, które mogą być spowodowane błędną praktyką stosowania przepisu przez organy administracji publicznej. Sprawa niniejsza dotyczy również wykładanego wówczas przepisu, a wątpliwości wykładnicze występują także w związku z działaniem administracji publicznej. Powołany pogląd Trybunału Konstytucyjnego zachowuje więc swą aktualność. Wniosek o wykładnię dotyczy przepisu z założenia epizodycznego, którego stosowanie przy przeciętnej nawet aktywności ze strony administracji publicznej winno obecnie należeć do rzadkości. Skoro tak nie jest, to należy uznać, że dobro społeczne wymaga pilnego rozstrzygnięcia kolejnych wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się w praktyce, bez czekania na ustalenie się wykładni, która ukształtuje się w toku normalnego

orzecznictwa organów stosujących prawo (por. *uchwałę TK z 7 marca 1995 r., W. 9/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 235). Należy zauważyć, iż sygnalizowane przez wnioskodawcę rozbieżności i wątpliwości dotyczą nie tylko praw obywatelskich, lecz również zasługujących na konstytucyjną ochronę praw majątkowych gmin (związków międzygminnych) oraz Skarbu Państwa. Utrzymywanie się wątpliwości dotyczących uprawnień majątkowych tych podmiotów znacznie osłabia argument o potrzebie podejmowania uprzednich prób usunięcia wątpliwości w drodze wykładni sądowej. Nie można więc skutecznie zarzucić wnioskodawcy, że uczynił niewłaściwy użytek ze swych kompetencji, zwracając się – bez wcześniejszego podjęcia prób usunięcia wątpliwości w drodze sądowej z wnioskiem o ustalenie przewidzianej w przepisach konstytucyjnych (art. 33a ust. 1 *in fine*) powszechnie obowiązującej wykładni, skoro za takim, wybranym przez wnioskodawcę rozwiązaniem, przemawiają nie tylko racje prawne, lecz również bardzo ważne racje społeczne.

Należy też zwrócić uwagę, iż sytuacja w sprawie niniejszej różni się znacznie od sytuacji występujących w powoływanych przez Prokuratora Generalnego sprawach W. 16/96 i W. 12/95. Wprawdzie nie można odmówić zasadności twierdzeniu, że każdy ze wskazanych przez wnioskodawcę przepisów rozpatrywanych oddzielnie nie budzi wątpliwości interpretacyjnych wymagających rychłego usunięcia, lecz przecież zasadnicza wątpliwość dotycząca wzajemnego stosunku tych przepisów wymaga pilnego usunięcia i nie sposób do niej zastosować klasycznej paremii *clara non sunt interpretanda*. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego.

3. Wnioskodawca uzasadnia wniosek przez przytoczenie stanowisk zajętych wobec Jego wystąpień przez Krajową Radę Notarialną i Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Między tymi stanowiskami rozbieżności nie są zbyt duże i dotyczą raczej kwestii terminologicznych mniej istotnych w niniejszej sprawie. Należy jednak zwrócić uwagę, że negatywne rozstrzygnięcie kluczowego w niniejszej sprawie problemu: czy art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. stanowi wyłączną podstawę prawną zbywania garaży, czy też przy zbyciu muszą być zachowane również szczególne wymagania przewidziane w innych przepisach, wywołuje kolejny problem: czy Skarb Państwa lub gmina (związek międzygminny) mogą uczynić zadość żądaniu zainteresowanego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., przez ustanowienie odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z jego przeznaczeniem jako garaż i oddanie zainteresowanemu odpowiedniego udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu. W tym względzie

stanowiska obu korespondentów Wnioskodawcy wykazują większą rozbieżność, a przede wszystkim wyraźny sceptycyzm co do zgodności pozytywnego rozwiązania tego problemu z wykładnią językową art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r.

4. Na zasadnicze pytanie, czy art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. jest samodzielnym przepisem regulującym zbywanie garaży bez uwzględnienia innych przepisów regulujących zbywanie nieruchomości, które mogą stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności, należy odpowiedzieć przecząco. Art. 8 ust. 1 jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zmianami) i odnosi się do sytuacji sprzed 5 grudnia 1990 r., stanowiąc odstępstwo od reguł gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub gminy (związku międzygminnego) przez przyznanie szczególnych uprawnień wymienionych w nim inwestorom jednakże przy spełnieniu szczegółowych warunków. Przepis ten pozwala na odejście od rygoryzmu zasady *superficies solo cedit*. Zasada ta w odniesieniu do osób, które zgodnie z pozwoleniem na budowę i ze środków własnych wybudowały garaże na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), wywoływała skutki prawne niezgodne z poczuciem sprawiedliwości.

Brak jednak podstaw aby przyjąć, iż uczynienie zadość żądaniu zainteresowanego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., miało następować bez uwzględnienia innych przepisów regulujących obrót nieruchomościami stanowiącymi odrębny od gruntu przedmiot własności. Przepisy art. 2- 9 ustawy z 29 września 1990 r. mają charakter przejściowy i uzupełniający w stosunku do zasadniczych zmian wynikających z jej art. 1. Nie można uznać, że zamiarem ustawodawcy było odejście od zasad wynikających z tych przepisów ustawy zmienianej, które nie zostały zmienione przez art. 1 ustawy zmieniającej. Do takich zaś należy art. 7 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. stanowiący, iż w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Nie sposób przyjąć, iż art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. tworzy nową kategorię rzeczy mogących stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności i że tą kategorią są garaże. Wniosek taki byłby sprzeczny z ówczesnie obowiązującym art. 136 § 1 kc, zgodnie z którym garaże mogły stanowić nieruchomość lokalową. Zgodnie zaś z art. 46 § 1 kc garaż może być nieruchomością budynkową albo lokalową.

Wnioskodawca zdaje się nie kwestionować stosowania do nabycia garażu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., przepisów o formie umowy przenoszącej własność nieruchomości stanowiącej odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 158 kc). Wątpliwości wnioskodawcy budzi natomiast stosowanie innych przepisów kodeksu cywilnego, a po uchyleniu art. 136-137 kc również przepisów ustawy o własności lokali. Tę wątpliwość należy rozstrzygnąć pozytywnie. Celem przepisów prawa rzeczowego jest zapewnienie pewności obrotu nieruchomościami. Tworzenie zbyt licznych, nieuzasadnionych społecznie i gospodarczo wyjątków od reguł ustanowionych w podstawowych aktach z zakresu prawa rzeczowego (kodeks cywilny, ustawa o księgach wieczystych i hipotece, ustawa o własności lokali), osłabia pewność obrotu, stabilność i spójność systemu prawa. Jeżeli więc powstaje wątpliwość czy epizodyczny i przejściowy przepis uchyla zasady odnoszące się do obrotu nieruchomościami wynikające z aktów prawnych o charakterze podstawowym, należy rozstrzygnąć tę wątpliwość na korzyść regulacji kodeksowej a także regulacji pozakodeksowej o zasadniczym i trwałym charakterze. Zgodnie z tą regułą art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. był stosowany w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. zwłaszcza *uchwałę z 27 maja 1992 r., III CZP 63/92*, OSN 12(1992), poz. 223; *wyrok z 26 sierpnia 1992 r., I CRN 126/92*, OSN 3(1993), poz. 46; *uchwałę z 23 marca 1993 r., III CZP 19/93*, OSN 9(1993), poz. 156; *uchwałę z 24 czerwca 1994 r., III CZP 79/94*, OSN 12(1994), poz. 240 i *uchwałę z 24 listopada 1995 r., III CZP 164/95*, OSN 3(1996), poz. 35).

Epizodyczny charakter przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. potwierdzony został w uchwale SN z 24 listopada 1995 r. (*III CZP 164/95*). W uchwale tej SN zajął stanowisko, że uprawnienia przewidziane w powołanym przepisie nie przysługują osobie, która wybudowała garaż na gruncie stanowiącym własność gminy, wydzierżawionym po wejściu w życie ustawy z 29 września 1990 r. W swej argumentacji SN podkreśla, że wykładany przepis jest przepisem o charakterze przejściowym (przechodnim), regulującym stany zaistniałe przed wejściem ustawy w życie. „Pozostawienie regulacji zawartej w art. 8 ustawy z 29 września 1990 r. poza regulacją całościową gospodarki gruntami, i to w sytuacji, gdy jednocześnie dokonywano zmian wielu przepisów ustawy z 29 kwietnia 1985 r. przemawia w sposób jednoznaczny za potraktowaniem tego przepisu jako przepisu przechodniego” (uzasadnienie powołanej uchwały).

Z tych względów należy uznać, że uczynienie zadość żądaniu zainteresowanego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., winno nastąpić z uwzględnieniem

zarówno szczegółowych przesłanek określonych w tym przepisie, jak i wymagań odnoszących się do obrotu nieruchomościami stanowiącymi odrębny od gruntu przedmiot własności, a wynikających z innych przepisów regulujących obrót takimi nieruchomościami.

5. Rozstrzygnięcie zasadniczej wątpliwości przedstawionej we wniosku wywołuje kolejną wątpliwość interpretacyjną wynikającą z brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. Zgodnie z tym przepisem osoba zainteresowana „ma prawo nabyć ten garaż na własność oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste”. Wykładnia li tylko językowa prowadziłaby do wniosku, że przy takim sformułowaniu osoba zainteresowana nie mogłaby nabyć na własność garażu, który ze względu na swe usytuowanie (np. garaż na piętrze w dwukondygnacyjnym zespole garaży) mógłby być tylko nieruchomością lokalową, a nigdy zaś nieruchomością budynkową. W tym bowiem wypadku przeniesienie własności garażu, stanowiącego wyodrębniony przedmiot obrotu (lokal odrębny), pociągałoby za sobą konieczność przeniesienia na nabywcę odpowiedniego udziału we współwłasności tych części budynku i innych urządzeń, które nie służą wyłącznie do użytku właściciela garażu lub dotychczasowego właściciela nieruchomości ze względu na należące do niego niewyodrębnione lokale (art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali) oraz konieczność przeniesienia na nabywcę odpowiedniego udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu, na którym wzniesiony jest budynek, w którym wyodrębniono własność garażu (art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali). Taka wykładnia prowadziłaby jednak do nieuzasadnionego zróżnicowania osób, których cechy określono w wykładanym przepisie art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. Osobom o tych cechach przyznano prawo nabycia garażu na własność w uwzględnieniu poniesionych przez nie nakładów. Uwarunkowania techniczne i przestrzenne tej inwestycji stanowiły element nieistotny dla ustawodawcy. Wykładnia przepisu prowadząca do zróżnicowania sytuacji prawnej jego adresatów ze względu na nieistotne cechy przedmiotu regulacji nadawałaby więc przepisowi niekonstytucyjny charakter (sprzeczność z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej). Należy więc poszukiwać takiego znaczenia wykładanego przepisu, które nie pozwalałoby na skuteczne postawienie temu przepisowi zarzutu niekonstytucyjności (technika wykładni w zgodzie z konstytucją).

Skoro ustawodawca zdecydował się przyznać uprawnienie do nabycia garażu na własność osobom, które wybudowały garaż ze środków własnych i na podstawie pozwolenia na budowę, to byłoby niezgodne z zasadą równości obywateli (art. 67 ust. 2 przepisów

konstytucyjnych) wyłączać w drodze wykładni z kręgu osób uprawnionych te osoby, które wybudowały garaż nie mogący wprawdzie stanowić nieruchomości budynkowej, lecz mogący stanowić nieruchomość lokalową. Jeżeli uwzględni się dodatkowo niekorzystne na ogół dla najemców garaży wybudowanych przecież z własnych środków tych najemców postanowienia umów najmu, zgodnie z którymi co najmniej problematyczne było uprawnienie najemców do zwrotu nakładów po ustaniu stosunku najmu, to przedstawioną wyżej wykładnię zwężającą należałoby uznać za sprzeczną również z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych).

Przy wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. należy uwzględnić kontekst prawny istniejący w chwili uchwalania tego przepisu. Ustawodawcy znana była przecież treść ówczesnego art. 136 § 1 kc, zgodnie z którym garaż mógł stanowić nieruchomość lokalową. Nie było też kwestionowane, że prawo użytkowania wieczystego może przysługiwać kilku podmiotom w częściach ułamkowych (współużytkowanie wieczyste) chociaż pojęcie współużytkowania wieczystego nie występowało w tekstach prawnych. Nie można więc przypisać ustawodawcy zamiaru różnego potraktowania osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., w zależności od tego czy garaż mógł stanowić nieruchomość budynkową czy lokalową. Gdyby taki był zamiar ustawodawcy to winien on przybrać postać wyraźnego ograniczenia kategorii garaży tylko do garaży mogących stanowić nieruchomość budynkową. Takiego ograniczenia nie ma jednak w wykładanym przepisie. Trzeba więc dojść do wniosku, że przed 1 stycznia 1995 r. możliwe było uczynienie zadość żądaniu zainteresowanego, o którym mowa w wykładanym przepisie, przez ustanowienie odrębnej własności garażu i przeniesienie na jego nabywcę również udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu.

Ustawa o własności lokali rozszerzyła możliwości ustanowienia odrębnej własności lokali, sprecyzowała i wyjaśniła treść uprawnień właściciela odrębnego lokalu szczególnie w odniesieniu do tych elementów, które były sporne w doktrynie i orzecznictwie. Ustawa nie wprowadziła jednak zasadniczych zmian, a w każdym bądź razie nie stworzyła nowej instytucji, która nie była znana wcześniejszemu prawu rzeczowemu.

Z porównania uchylonego art. 137 kc i art. 8 ustawy o własności lokali wynika, że zasadnicza regulacja odnosząca się do umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokalu nie uległa po 31 grudnia 1994 r. zmianie. Według stanu obecnego umowa powinna określać również pomieszczenia przynależne do lokalu (wymogu tego nie było w art. 137 § 2 pkt 1

kc). Wyraźnie też akcentuje się obecnie fakultatywność postanowienia umowy określającego sposób zarządu nieruchomością wspólną (art. 8 ust. 2 ustawy o własności lokalu).

Jeżeli garaż był przedmiotem umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokali przed 1 stycznia 1995 r., umowa powinna określać rodzaj, położenie i rozmiar tego garażu. Nie było natomiast sformalizowanych wymagań w odniesieniu do dokumentów, na podstawie których dane te notariusz mógł umieścić w sporządzanym przez siebie akcie notarialnym. W obecnym stanie prawnym możliwe jest w pewnych sytuacjach potraktowanie garażu jako pomieszczenia przynależnego do lokalu (np. gmina sprzedaje najemcy będącemu osobą, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. lokal mieszkalny). W akcie notarialnym winny znaleźć się więc dane o garażu jako pomieszczeniu przynależnym. Przede wszystkim jednak po 31 grudnia 1994 r. spełnienie wymogu samodzielności lokalu wykorzystywanego jako garaż (wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku) może być stwierdzone tylko w formie zaświadczenia przez organy właściwe w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego (art. 2 ust. 3 ustawy o własności lokali). Nie ulega wątpliwości, iż notariusz nie może tu dokonywać samodzielnych ustaleń. Notariusz ustala natomiast samodzielnie czy garaż, którego własność ma być przeniesiona, jest budynkiem trwale związanym gruntem czy częścią takiego budynku (art. 46 § 1 kc).

Z ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91) wynika obowiązek sporządzania przez notariusza aktów notarialnych w sposób zrozumiały i przejrzysty oraz czuwania nad należyтым zabezpieczeniem praw i słuszych interesów stron a także innych osób, dla których akt notarialny może powodować skutki prawne (art. 80 § 1 i 2). Oznacza to konieczność dokładnego opisanie w akcie notarialnym nieruchomości, która jest przedmiotem zbycia i zgromadzenia takich dokumentów, które są niezbędne dla ujawnienia w księdze wieczystej stanu prawnego nieruchomości powstałego w wyniku aktu notarialnego lub dla dokonania konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej.

Notariusz odmówi sporządzenia aktu notarialnego sprzecznego z prawem (art. 81 prawa o notariacie). Na odmowę sporządzenia aktu notarialnego osobie zainteresowanej przysługuje zażalenie do sądu wojewódzkiego, który rozpatruje je na rozprawie, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 § 1 prawa o notariacie).

Wprowadzenie nowego wymogu, niezbędnego z punktu widzenia potrzeb obrotu nieruchomościami, nie komplikuje więc nadmiernie sytuacji zainteresowanego, zwłaszcza, jeśli się zważy, iż na ostateczną odmowę wydania przez organ administracji publicznej zaświadczenia o żądanej treści służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zarówno działania notariusza jak i organu administracji publicznej podlegają zatem kontroli sądowej. Te niezbędne, choć nienadmierne, utrudnienia formalne zostały zrekompensowane w nowej regulacji przez klarowniejsze uregulowanie uprawnień, które przysługują zainteresowanemu nabyciem własności garażu, stanowiącego nieruchomość lokalową.

6. Podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. (właściciel gruntu i zainteresowany nabyciem garażu na własność) w takich sytuacjach gdy układ stosunków faktycznych i prawnych odnoszących się do garażu pozwala na wybór sposobu uczynienia zadość żądaniu zainteresowanego, mają możliwość dokonania wyboru. Notariusz nie może tej możliwości ograniczać, a co najwyżej może udzielić w ramach swych obowiązków niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 3 prawa o notariacie). W razie zasadniczej i trwałej rozbieżności między wymienionymi wyżej podmiotami, która dotyczy sposobu uczynienia zadość żądaniu zainteresowanemu służy roszczenie o nakazanie właścicielowi złożenia oświadczenia woli o żądanej przez zainteresowanego treści (por. powołaną *uchwałę SN z 23 marca 1993 r., CZP 19/93*). Roszczenie to służy także w takiej sytuacji, gdy zainteresowany żąda przeniesienia własności garażu jako nieruchomości budynkowej, a właściciel chciałby uczynić zadość żądaniu jedynie przez ustanowienie odrębnej własności garażu zgodnie z przepisami ustawy o własności lokali.

7. Nie jest możliwa pełna ocena wszystkich sytuacji, które mogą występować w praktyce stosowania wykładanego przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. Do najbardziej typowych będą należały następujące sytuacje, gdy garaż jest:

- 1) budynkiem „wolnostojącym”,
- 2) pomieszczeniem przynależnym do lokalu mieszkalnego lub lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne,
- 3) częścią jednokondygnacyjnego zespołu garaży,
- 4) częścią wielokondygnacyjnego zespołu garaży,
- 5) częścią budynku, w którym są także oprócz garażu inne pomieszczenia, lecz garaż nie jest pomieszczeniem przynależnym do żadnego lokalu odrębnego w tym budynku.

Nie budzi wątpliwości, jaki winien być sposób uczynienia zadość żądaniu zainteresowanego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r., w sytuacji 1 i 2 oraz 4 i 5. W pierwszej sytuacji będzie można uczynić zadość żądaniu przez

przeniesienie własności garażu jako nieruchomości budynkowej, chyba że strony skorzystają z dalej idącej możliwości i zawrą umowę przeniesienia własności gruntu (*argumentum* z wykładanego przepisu w związku z art. 6 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). W drugiej sytuacji możliwe jest tylko ustanowienie odrębnej własności lokalu, a czynność ta będzie odnosić się również do garażu jako pomieszczenia przynależnego. Stosowne wymogi formalne stawia się wówczas łącznie lokalowi i przynależnemu doń pomieszczeniu (garażowi). W takiej sytuacji nie występują więc problemy będące przedmiotem wniosku RPO. W sytuacji 4 i 5 uczynienie zadość żądaniu zainteresowanego możliwe jest tylko przez ustanowienie odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem jako garaż.

Różnorodne problemy praktyczne mogą natomiast wystąpić w odniesieniu do trzeciej sytuacji. Mogą one wynikać z uwarunkowań technicznych i przestrzennych konkretnego obiektu. W razie konfliktu między stronami, dotyczącego sposobu uczynienia zadość żądaniu osoby zainteresowanej nabyciem garażu na własność, notariusz nie rozstrzyga tego konfliktu. Notariusz sporządza jedynie akt notarialny o treści proponowanej przez strony, udziela wyjaśnień dotyczących treści tego aktu i ewentualnie odmawia sporządzenia aktu sprzecznego z prawem. Konflikt dotyczący sposobu uczynienia zadość żądaniu zainteresowanego może rozstrzygnąć tylko sąd, mając na uwadze również okoliczności faktyczne sporu. Te zróżnicowane okoliczności faktyczne sprawiają, że problemy prawne mogące występować w związku z nabywaniem garaży stanowiących segment w jednokondygnacyjnym zespole garaży powinny być rozstrzygane w drodze wykładni operatywnej.

8. Sam wymóg stwierdzenia w formie zaświadczenia przez organ właściwy w sprawach nadzoru architektoniczno–budowlanego, że garaż spełnia wymogi samodzielności, jest niezbędny. Nieruchomość lokalowa winna być przecież dokładnie oznaczona. Nie może być rzeczą coś, co nie jest wydzielone trwałymi ścianami i z czego nie można samodzielnie korzystać. Historyczny odpowiednik obecnej regulacji – rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 94, poz. 848) – w art. 2 stanowiło, iż „ustanowienie odrębnej własności lokali powinno pod nieważnością nastąpić w formie aktu notarialnego” a akt ten powinien określać również „rodzaj, położenie i rozmiar poszczególnych lokali z powołaniem się na plan”. W porównaniu z tą regulacją obecne rozwiązanie zawarte w art. 2 ust. 3 o własności lokali oceniane jest przez notariuszy jako nie

zaspokajające potrzeb bezpieczeństwa obrotu prawnego (J. Czarnecki, *Wspólnota mieszkaniowa czy wspólnota właścicieli lokali*, Rzeczpospolita nr 16 (1997), s. 15). Bezpieczeństwo obrotu prawnego jest zaś elementem, który musi być brany pod uwagę zarówno przy stanowieniu jak i przy wykładni prawa.

Niespełnienie przez pomieszczenie wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem jako garaż wymogu samodzielności uniemożliwi zainteresowanemu samodzielne realizowanie uprawnienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r., gdyż w efekcie jego wysiłku nie powstała rzecz w rozumieniu kodeksu cywilnego. Wysiłek ten może być zakwalifikowany jedynie jako udział we wspólnym przedsięwzięciu inwestycyjnym dokonany w ramach różnych form organizacyjnych (np. społeczny komitet budowy garaży). Zainteresowanym pozostaje wtedy tylko skorzystanie z trafnej sugestii Sądu Najwyższego (uzasadnienie *uchwały z 27 maja 1992 r., III CZP 63/92*) i wystąpienie z żądaniem nieodpłatnego przeniesienia własności całego zespołu garaży na rzecz kilku osób, spełniających przewidziane w wykładanym przepisie przesłanki. W takim wypadku przedstawienie zaświadczeń odnoszących się do poszczególnych garaży również nie będzie konieczne.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię art. 8 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o własności lokali jak w sentencji.