

Warszawa, 27 września 2001 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rady Gminy Miasta Toruń,**  
**skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.26/01)**

Stosownie do zlecenia z dnia 5 września 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy Miasta Toruń z dnia 12 lipca 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 207 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji, ponieważ:

- 1) występuje sprzeczność między tym przepisem i art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwanej dalej „ustawą”,
- 2) art. 207 ustawy ingeruje w stosunki umowne wiążące gminę z posiadaczami nieruchomości, w tym także z dzierżawcami.

Wymienione zarzuty wymagają odrębnego rozpatrzenia.

**Ad. 1.** Art. 37 ust. 1 ustawy ustanawia zasadę, że nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa bądź własnością jednostek samorządu terytorialnego są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Odstępstwa od tej zasady, czyli przypadki, w których nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, zostały wymienione w art. 37 ust. 2 ustawy. Nadto istnieje prawna możliwość zwolnienia z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu na podstawie art. 37 ust. 3. Mianowicie, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa może to uczynić, w drodze zarządzenia, wojewoda, a w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego – odpowiednio rada lub sejmik w drodze stosownej uchwały. Przedmiot ewentualnego zwolnienia został jednak ograniczony do nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych. Istotnym warunkiem zwolnienia z obowiązku przeprowadzenia przetargu jest to, że cele

publiczne, o których wyżej mowa, mają być realizowane wyłącznie przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznaczają się w całości na działalność statutową.

Ustawodawca postanowił, że przepis art. 37 ust. 3, zdanie pierwsze, dopuszczający możliwość zwolnienia z obowiązku zbycia nieruchomości w drodze przetargu, stosuje się również w przypadku, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę (art. 37 ust. 3, zdanie drugie).

Wnioskodawca dopatruje się sprzeczności między powyższą dyspozycją a przepisem art. 207 ustawy, który ma charakter przepisu przejściowego. Zgodnie z art. 207 ust. 1 osobom, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., przysługuje roszczenie o oddanie tych nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste, wraz z przeniesieniem własności budynków pod warunkiem, że nieruchomości te zostały przez nie zabudowane na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą.

Nie dostrzegam sprzeczności między przepisami art. 37 ust. 3, zdanie drugie i art. 207 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis dotyczy tylko tych osób, które mogą legitymować się posiadaniem nieruchomości w określonym ustawowo czasie. Co więcej, warunkiem zasadności ich roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest zabudowa owych nieruchomości **na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą**. Jeżeli zaś nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową, oddanie jej w użytkowanie wieczyste jest uzależnione od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia roszczenia (art. 207 ust. 1a).

**Należy zatem uznać za bezpodstawny zarzut Wnioskodawcy, że ustawodawca w stosunku do tych samych podmiotów będących w tych samych sytuacjach prawnych stosuje różne miary i w ten sposób narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.** Ewentualna tożsamość niektórych elementów sytuacji faktycznej i prawnej osób, o których mowa w art. 37 ust. 3 i art. 207 ust. 1 ustawy, nie stanowi przeszkody w różnicowaniu ich uprawnień na podstawie kryteriów szczególnych, wskazanych w tym drugim przepisie, o charakterze przejściowym. W opiniowanym przypadku, stosując te

kryteria ustawodawca nie przekroczył granic przysługującej mu swobody w zakresie stanowienia prawa i nie naruszył konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że klauzula sprawiedliwości społecznej nadaje się do stosowania przede wszystkim jako argument dodatkowo uzasadniający fakt naruszenia określonej, bardzo konkretnej normy czy zasady konstytucyjnej. „Tylko natomiast w wyjątkowych sytuacjach może ona występować jako samoistna i wyłączna przesłanka dla wydania orzeczenia o niekonstytucyjności” (J. Oniszcuk: Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 161).

**Ad. 2.** Dyskusyjny jest zarzut ingerencji ustawodawcy w sferę stosunków umownych łączących gminy z posiadaczami, w tym również z dzierżawcami nieruchomości, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Można mieć wątpliwości, czy ingerencja wynikająca z treści art. 207 ust. 1 nie jest nadmierna, skoro roszczenie posiadacza nieruchomości nie zostało uwarunkowane zgodnością jej zabudowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Wnioskodawca twierdzi, że część nieruchomości komunalnych zabudowanych przez posiadaczy jest usytuowana na terenach przeznaczonych obecnie w miejscowych planach pod budowę i modernizację dróg lub na realizację innych zadań publicznych. W tej sytuacji zaspokojenie roszczeń posiadaczy, o których mowa w zaskarżonym przepisie, będzie prowadzić do znacznego uszczuplenia władztwa gmin na tych terenach.

Przeciwko podniesionemu zarzutowi można jednak powołać argument, że dyspozycja art. 207 ust. 1 **dotyczy tylko i wyłącznie nieruchomości zabudowanych na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą.** Tego rodzaju pozwolenie powinno być wydane po uzgodnieniu lokalizacji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli takie uzgodnienie nie miało miejsca, to ryzyko i skutki wydania pozwolenia obciążają, rzecz jasna, urząd gminy. Ryzyko ewentualnej niezgodności lokalizacji stałej z planem miejscowym istnieje także w razie dokonania późniejszej zmiany tego planu. **W obu wspomnianych przypadkach odpowiedzialność za kolizję zabudowy nieruchomości komunalnej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie może jednak obciążać posiadacza nieruchomości, który uzyskując pozwolenie na budowę z lokalizacją stałą nabył prawo do zagospodarowania**

**nieruchomości w ten właśnie sposób na czas nieokreślony.** Przysługujące mu roszczenie z mocy art. 207 ust. 1 ustawy jest obecnie ustawową konsekwencją nabycia tego prawa. Zaspokojenie omawianego roszczenia powoduje ten skutek, że ewentualne przeznaczenie, w planie miejscowym, zabudowanej nieruchomości na cel publiczny będzie mogło nastąpić tylko w drodze wyłączenia prawa użytkownika wieczystego.

Kwestia ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych samorządu terytorialnego była kilkakrotnie rozważana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem tego organu, specyficzny, „uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych gminy powoduje, że prawa te mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów (...). Zasadnicza część majątku, w tym nieruchomego, pochodzi z komunalizacji mienia Skarbu Państwa, dokonanej z woli ustawodawcy”. Dlatego też „ustawodawca, w ramach zasad i szczegółowych unormowań o randze konstytucyjnej jest uprawniony do racjonalnego kształtowania mienia komunalnego, w tym do jego ograniczania i redystrybucji” (J. Oniszczyk: *ibid.* s. 681-682).

Przytoczone argumenty za dopuszczalnością ingerencji ustaw w sferę praw majątkowych gminy oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tego rodzaju sprawach **uzasadniają pogląd o bezzasadności zarzutu naruszenia art. 165 Konstytucji.** Ustawodawca, formułując dyspozycję art. 207 ust. 1 ustawy, miał na względzie potrzebę uregulowania statusu określonej grupy posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy. Na podstawie tego przepisu mogą oni uzyskać status użytkownika wieczystego tych nieruchomości.

Przedstawiony na s. 2 wniosku (ustęp 3-ci od góry) hipotetyczny stan faktyczny jest niejasny. Dotyczy to zwłaszcza sprzedaży osobie trzeciej prawa „do nakładów z tytułu zabudowanej nieruchomości gminnej”. Z tego względu nie mogę ustosunkować się do zarzutu, że „regulacje zawarte w art. 207 są niezgodne z zasadą państwa prawa”

*Sporządził: Witold Pawełko*