

Dz.U. 2002 Nr 80 poz. 730

WYROK

z dnia 3 czerwca 2002 r.

Sygn. akt K 26/01

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Miroslaw Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 3 czerwca 2002 r. wniosku Rady Miasta Torunia o zbadanie zgodności:
art. 207 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543, z 2001 r. Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253) w zakresie, w jakim odnosi się do własności gmin, jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 207 ust. 1a i ust. 2 ustawy powołanej w sentencji orzeczenia z art. 2 i z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie uchwały Rady Miasta Torunia z 21 czerwca 2001 r., 12 lipca 2001 r. Zarząd Miasta Torunia wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) z art.2 i z art.165 ust.1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, iż z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawa wynikają szczegółowe zasady, m.in. zasada niedziałania prawa wstecz, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz nakaz stanowienia prawa wewnątrznie spójnego i niezawierającego uregulowań sprzecznych.

Tymczasem zaskarżony przepis w zestawieniu z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w ocenie wnioskodawcy – prowadzi do sytuacji, w której w jednej ustawie współistnieją uregulowania ze sobą sprzeczne. Dzierżawcy, o których jest mowa w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którzy zabudowali nieruchomości zgodnie z pozwoleniem na budowę również są posiadaczami w rozumieniu art. 207 tej ustawy. Nie przysługuje im jednak roszczenie o oddanie tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Prowadzi to wnioskodawcę do konkluzji, iż w stosunku do tych samych podmiotów, będących w tych samych sytuacjach prawnych stosuje się różne miary, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Dla uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawa, wnioskodawca wskazał także, iż w przypadku, gdy osoba, będąca posiadaczem nieruchomości gminnej w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostająca nim nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., po tym terminie zbędzie na rzecz osoby trzeciej prawo do nakładów z tytułu zabudowanej nieruchomości gminnej, wówczas uregulowanie zawarte w zaskarżonym przepisie spowoduje istotne komplikacje. Może się bowiem zdarzyć, że gmina zawrze umowę dzierżawy z nabywcą nakładów. W takiej sytuacji wystąpienie przez dotychczasowego posiadacza nieruchomości, który spełnia wymagania określone w zaskarżonym przepisie, z wnioskiem o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynku spowoduje, że gmina zobligowana będzie do spełnienia takiego żądania. Nabywcy wcześniej zbytych przez posiadacza nakładów, z którym gmina zawarła umowę dzierżawy, będzie wówczas przysługiwało roszczenie regresowe w stosunku do gminy.

Niezgodność zaskarżonego art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami wnioskodawca wiąże również z niedopuszczalną i nieuzasadnioną, w jego ocenie, ingerencją ustawodawcy w stosunki umowne istniejące pomiędzy gminą a posiadaczami nieruchomości gminnych, którzy spełniają przesłanki określone w art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca wywiódł, iż zakwestionowany przepis stanowi przykład – niedopuszczalnego w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – uregulowania zaskakującego i nieprzewidywalnego dla jego adresatów. Dla poparcia tej tezy wnioskodawca zaprezentował wcześniej obowiązujące uregulowania dotyczące tej kwestii. Wskazał przy tym, iż przyznanie roszczenia nie tylko posiadaczom samoistnym, ale i zależnym jest rozwiązaniem prawnym zaskakującym dla wnioskodawcy. Jak bowiem podkreśla, ta ingerencja w sferę uprawnień majątkowych gminy dokonana została już po zakończeniu procesu porządkowania stosunków cywilnoprawnych związanych z władaniem nieruchomościami gminnymi.

Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca łączy z wprowadzeniem obowiązku ustanowienia użytkowania wieczystego bez uzależnienia go od warunku zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Stanowi to daleko idącą ingerencję w zadania gmin w zakresie ładu przestrzennego i gospodarki terenami. To zaś z kolei prowadzi do znacznego uszczuplenia władztwa gmin nad powierzonym im mieniem oraz do uszczerbku w mieniu gminy, które według planu zagospodarowania przestrzennego powinno być przeznaczone na cele publiczne.

2. Ustosunkowując się do przedmiotowego wniosku, Prokurator Generalny w piśmie z 11 października 2001 r. przedstawił stanowisko, iż zakwestionowany przepis art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z art. 2 i z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Na wstępie przedstawionego stanowiska zwrócił uwagę na okoliczność, iż zarzuty sformułowane w uzasadnieniu przedmiotowego wniosku nie dotyczą całości zakwestionowanego art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale jego ustępu pierwszego. Zaznaczył ponadto, że kontrola jego konstytucyjności winna zostać ograniczona wyłącznie do aspektu dotyczącego nieruchomości stanowiących własność gminy. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 2 Konstytucji legitymacja procesowa organów stanowiących samorządu terytorialnego ograniczona jest do aktów normatywnych, które regulują sprawę objęte zakresem ich działania.

W ocenie Prokuratora Generalnego zasadniczy zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczy niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny ustosunkował się do podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu, iż zaskarżony przepis ukształtował niekorzystne obowiązki gmin w porównaniu do stanu prawnego sprzed nowelizacji, gdyż prawidłowe byłoby ograniczenie roszczenia o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste tylko do posiadaczy samoistnych. Stwierdził, iż nie jest tak, iżby zaskarżony przepis w brzmieniu, które nadane mu zostało nowelą z 7 stycznia 2000 r., istotnie spowodował rozszerzenie grupy podmiotów podlegających uwłaszczeniu. Przypomniawszy bowiem, iż adresatami art. 207 ust. 1 zaskarżonej ustawy w jej pierwotnym brzmieniu byli posiadacze nieruchomości stanowiących własność gminy lub Skarbu Państwa, którzy nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości w formie przewidzianej prawem. W ocenie Prokuratora Generalnego, warunek zawarty w tym przepisie, polegający na braku wymaganych dokumentów istotnie sugerować mógł, iż dotyczył on wyłącznie posiadaczy samoistnych. Posiadanie zależne zakłada bowiem istnienie tytułu prawnego do nieruchomości. Jego zdaniem nie można jednak wykluczyć konkretnych stanów faktycznych, w których osoba władająca nieruchomością jak posiadacz zależny nie legitymuje się dokumentem o przekazaniu gruntu w posiadanie zależne w wymaganej przez prawo formie. Prowadzi go to do wniosku, iż pod rządami art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w jego poprzednim brzmieniu, każdemu posiadaczowi, któremu zostały przekazane nieruchomości bez zachowania właściwej formy przysługiwało określone w tym przepisie roszczenie. Jak wobec tego wywiódł Prokurator Generalny, skoro art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami w obecnym brzmieniu również posługuje się ogólnym pojęciem „posiadacz”, to wyrażenie to – zgodnie z art. 336 k.c. – obejmuje zarówno posiadacza samoistnego, jak i posiadacza zależnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego różnica pomiędzy poprzednio obowiązującym oraz obecnym brzmieniem zaskarżonego przepisu polega wyłącznie na tym, że w nowym jego brzmieniu ustawodawca zrezygnował z przesłanki obligujących posiadaczy do wykazania, iż nie legitymują się dokumentami potwierdzającymi ich tytuł prawny do posiadanej nieruchomości.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie zasługuje na aprobatę zarzut, iż wprowadzenie obowiązku ustanowienia użytkowania wieczystego bez wprowadzenia warunku zgodności zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest niedopuszczalnym wkraczaniem w zadania gmin w zakresie ładu przestrzennego i gospodarki terenami. Wynikający z art. 207 ust. 1 zaskarżonej ustawy, obowiązek zawarcia przez gminy umowy o użytkowanie wieczyste dotyczy wyłącznie takich posiadaczy, którzy uzyskali w przeszłości pozwolenie na budowę z lokalizacją stałą. Wymóg zgodności

lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sformułowany został natomiast w art. 207 ust. 1a zaskarżonej ustawy w odniesieniu do sytuacji, gdy nieruchomość zabudowana została na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową.

Zaprezentowane przez Prokuratora Generalnego argumenty prowadzą go do konkluzji, iż nowe brzmienie zaskarżonego przepisu nie wykracza poza zakres dopuszczalnego konstytucyjnie ograniczenia samodzielności gmin. W jego ocenie wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu w odniesieniu do art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego niezasadny jest również zarzut, iż zaskarżony art. 207 ust. 1, w zestawieniu z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza wewnętrzną spójność tej ustawy, a przez to jest niezgodny z wyprowadzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji. Odwołując się do systematyki zaskarżonej ustawy, wskazał bowiem, iż art. 207 umieszczony został w rozdziale pierwszym działu siódmego, który zatytułowany jest „Przepisy przejściowe”, co wskazuje na zamiar ustawodawcy uregulowania stosunków prawnych powstałych w przeszłości, których zakończenie ma nastąpić na innych warunkach niż określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Art. 37 ust. 3 tej ustawy umieszczony został natomiast w dziele drugim rozdziału czwartego – „Przetargi na zbycie nieruchomości”. Nie ma on charakteru przejściowego. Art. 207 ust. 1 zaskarżonej ustawy nie musi zatem, zdaniem Prokuratora Generalnego, pozostawać w legislacyjnym związku z jej art. 37 ust. 3. W jego ocenie, odmiennie aniżeli twierdzi wnioskodawca, przepisy te nie odnoszą się do tych samych podmiotów, będących w tej samej sytuacji. Uregulowanie zawarte w zaskarżonym przepisie, w zestawieniu z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizuje zatem, w jego ocenie, zasadę sprawiedliwości społecznej.

Ustosunkowując się do zarzutu ingerencji ustawodawcy w stosunki umowne wiążące gminę z posiadaczami nieruchomości stanowiących jej własność, Prokurator Generalny wskazał, iż nałożone w tej mierze na gminę obowiązki są niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu legislacyjnego ustanowionego w zaskarżonym przepisie. Konieczność zaś ochrony poczynionych przez posiadaczy w dobrej wierze nakładów na nieruchomość upoważnia ustawodawcę do ingerencji w takie stosunki umowne.

3. Sejm RP, ustosunkowując się do zarzutów wniosku, stwierdził w *petitum* stanowiska, iż zaskarżony przepis art. 207 ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w uzasadnieniu ustosunkował się wyłącznie do zgodności z Konstytucją ustępu 1 art. 207 ustawy.

W pierwszym rzędzie Sejm odniósł się do zarzutu sprzeczności między art. 207 ust. 1a art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podobnie jak Prokurator Generalny, podkreślił, iż zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy znajduje się w przepisach przejściowych i chodzi w nim o uregulowanie zaszłości. Stąd też nie ma powodów, by dzierżawców spełniających warunki przewidziane w art. 207 ustawy traktować jednakowo z dzierżawcami, spełniającymi wymagania określone w art. 37 ust. 3 tejże ustawy. Ewentualna tożsamość niektórych elementów sytuacji faktycznej i prawnej osób, o których mowa w badanych przepisach nie stanowi przecież przeszkody w odmiennym kształtowaniu uprawnień na podstawie kryteriów szczególnych, wynikających z art. 207 ust. 1.

Nie zostały przekroczone zatem granice swobody stanowienia prawa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Jeśli chodzi natomiast o zarzut ingerencji ustawodawcy w sferę stosunków umownych, łączących gminy z posiadaczami, w tym również dzierżawcami nieruchomości komunalnych to – zdaniem Sejmu – można mieć wątpliwości, czy w istocie ta ingerencja nie jest nadmierna. Roszczenie posiadacza nieruchomości nie zostało bowiem uzależnione od zgodności zabudowy tej nieruchomości z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Część nieruchomości komunalnych zabudowanych przez posiadaczy usytuowana jest bowiem na terenach przeznaczonych obecnie w planach miejscowych na realizację zadań publicznych, w tym budowę i modernizację dróg. Zaspokojenie roszczeń posiadaczy będzie zatem prowadzić do znacznego uszczuplenia władztwa gmin. Jednak zważyć należy, iż zaskarżony przepis dotyczy tylko i wyłącznie nieruchomości zbudowanych na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Tym samym, jeśli pozwolenie zostało wydane bez uzgodnienia lokalizacji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to ryzyko i skutki wydania pozwolenia obciążają urząd gminy. Nie można także z późniejszej zmiany tego planu wywodzić skutków obciążających posiadacza nieruchomości, który uzyskał pozwolenie na budowę z lokalizacją stałą, a tym samym nabył prawo do zagospodarowania nieruchomości na czas nieokreślony. Roszczenie przysługujące posiadaczom nieruchomości z mocy art. 207 ust. 1 jest ustawową konsekwencją nabycia tego prawa. Łączy się to wprawdzie z ewentualną koniecznością wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego, gdyby w planie miejscowym zabudowana nieruchomość przeznaczona została na cel publiczny, lecz nie oznacza tym samym naruszenia art. 165 Konstytucji.

II

Na rozprawie 3 czerwca 2002 r. wnioskodawca sprecyzował argumenty wspierające zarzuty, zawarte w uzasadnieniu wniosku. Stwierdził bowiem, iż zmiany dokonane w wyniku nowelizacji ustawy nie dały się przewidzieć i stanowiły zaskoczenie dla Gminy. Polegają one na rozszerzeniu kręgu podmiotów uprawnionych do żądania oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, także na posiadaczy zależnych legitymujących się pozwoleniem na budowę z lokalizacją stałą, lub odpowiednio pozwoleniem na budowę z lokalizacją czasową, jeżeli lokalizacja ta jest zgodna z ustaleniami planu miejscowego. Ponadto posiadacze ci nabyli to prawo z dniem wejścia w życie ustawy, ale ze skutkiem retroaktywnym – od dnia, w którym weszli w posiadanie zależne.

W wyniku takiej regulacji gmina straciła samodzielność w dysponowaniu mieniem, jak również samodzielność w zakresie wyboru kontrahentów umów w odniesieniu do tej kategorii stosunków cywilnoprawnych. Została tym samym zmuszona do zawarcia umów użytkowania wieczystego i utraciła wpływy z opłat z tytułu posiadania zależnego.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali argumenty zawarte uprzednio w pisemnych stanowiskach.

III

1. Problemem wstępnym, wymagającym rozważenia przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia merytorycznego zasadności przedmiotowego wniosku jest wyznaczenie jego granic oraz ustalenie zakresu zaskarżenia w przedmiotowej sprawie. Ustalenie tego zakresu jest obowiązkiem Trybunału i winno być brane pod uwagę w każdym stadium postępowania przed nim – a nie tylko w stadium badania wstępnego celem nadania wnioskowi biegu. Stanowisko to znajduje oparcie w utrwalonej linii orzecznictwa TK.

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca wysunął bowiem zarzut niezgodności całości art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami ze wskazanymi przez siebie wzorcami konstytucyjnymi. Jednak z treści przedstawionego uzasadnienia wynika, iż w istocie argumentacja wspierająca sformułowany zarzut ogranicza się wyłącznie do ustępu pierwszego tego artykułu. Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz dowody na poparcie tezy o jego niekonstytucyjności ograniczone zostały bowiem tylko do ustępu pierwszego tego artykułu.

Wobec brzmienia art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który wśród wymagań formalnych, warunkujących skuteczne wniesienie wniosku, wymienia „uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”, stwierdzić należy, iż w części dotyczącej ustępów 1a i 2 art. 207 zakwestionowanej ustawy wniosek nie spełnia wymagań, od których uzależnione zostało jego merytoryczne rozpoznanie. Na ten aspekt sprawy zwrócił uwagę w stanowisku Prokurator Generalny, a także – w sposób pośredni – Sejm.

W związku z powyższym, w zakresie dotyczącym art. 207 ust. 1a i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W tym zakresie, rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności jest bowiem niedopuszczalne.

Kontroli Trybunału Konstytucyjnego poddany zostaje zatem wyłącznie art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Jest rzeczą oczywistą, iż artykuł ten badany być może tylko w zakresie, jaki wynika z wniosku. Wniosek ten zaś kwestionuje konstytucyjność art. 207 ust. 1 ustawy tylko w zakresie, w jakim odnosi się on do własności gminy. Prawidłowo więc została odczytana przez Radę Miasta Torunia legitymacja procesowa do wniesienia wniosku, określona w art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż legitymacja organów stanowiących samorządu terytorialnego ograniczona jest wyłącznie do spraw objętych ich zakresem działania.

Zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami brzmi: „Osoby, 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., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie”.

Przepis art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się zatem zarówno do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i do nieruchomości stanowiących własność gminy.

Postępowanie zainicjowane przedmiotowym wnioskiem nie dotyczy – ze względów wskazanych wyżej – art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w tej części, która odnosi się do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

2. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania przedmiotowego wniosku najpierw ustalić należy znaczenie zaskarżonego przepisu – bowiem zarówno jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, jak i zakres czasowy budzić mogą uzasadnione wątpliwości. Na istnienie rozbieżności w rozumieniu tego przepisu dowodnie wskazują uzasadnienia z jednej strony wniosku, z drugiej zaś strony stanowiska Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Tezy tych stanowisk wywodzone są bowiem z różnorakiego rozumienia zaskarżonego przepisu.

Dla ustalenia znaczenia tego przepisu niezbędne jest jego porównanie z odpowiednim przepisem poprzednio obowiązującym oraz uwzględnienie faktu, iż zarówno przepis zaskarżony jak i przepis bezpośrednio go poprzedzający pomieszczone były w dziele VII ustawy: Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe oraz rozdziale I tego działu: “Przepisy przejściowe”.

Art. 207 ust. 1 ustawy brzmiał pierwotnie, tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r (Dz. U. Nr 6, poz. 70), tzn. 15 lutego 2000 r. jak następuje: “Posiadaczom nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy w dniu 5 grudnia 1990 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem, i nie legitymują się nimi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, oddaje się je odpowiednio w użytkowanie wieczyste w drodze umowy, lub w trwały zarząd, w drodze decyzji. Jeżeli oddaniu w użytkowanie wieczyste podlega nieruchomość gruntowa zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, stosuje się odpowiednio przepis art. 200 ust. 1 pkt 1”.

Analiza porównawcza pozwala stwierdzić znaczące zmiany co do zakresu podmiotowo-przedmiotowego i czasowego działania tych przepisów. Po pierwsze więc, działaniem poprzednio obowiązującego przepisu objęci byli jedynie posiadacze samoistni i (ewentualnie) ci posiadacze zależni, którzy nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im nieruchomości, stanowiących własność gminy w formie przewidzianej prawem, w dniu 5 grudnia 1990 r. i nie legitymowali się nimi nadal w dniu wejścia w życie ustawy w brzmieniu ówczesnie obowiązującym – tj. w dniu 1 stycznia 1998 r.

W aktualnym przepisie mowa jest jedynie o osobach, które były posiadaczami w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r. Tym samym działaniem ustawy objęci zostali posiadacze zależni, a pozostali nadal nimi objęci posiadacze samoistni, jak i ci posiadacze zależni, którzy nie legitymowali się dokumentami, pod warunkiem oczywiście, że wszystkie te kategorie posiadaczy spełniały i spełniają wszystkie warunki określone w przepisie.

Za to, działaniem pierwotnej regulacji art. 207 ust. 1 ustawy objęci zostali zarówno posiadacze nieruchomości niezabudowanych, jak i nieruchomości zabudowanych. Podkreślić także należy, iż oddanie w wieczyste użytkowanie nieruchomości gruntowej zabudowanej uwarunkowane było tylko istnieniem pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Wymaganie to obecnie zostało dodatkowo “wzmocnione” o warunek, by pozwolenie takie było udzielone osobie, która była posiadaczem nieruchomości w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawała nim nadal w dniu 1 stycznia 1998 r.

Również zakres czasowy obydwu przepisów jest różny, co wynika po pierwsze – niejako naturalnie – z samego faktu nowelizacji, a nadto, po drugie, także i z tego, że przepis w brzmieniu aktualnym odnosi się do zaszczości, które nastąpiły przed 5 grudnia 1990 r. (podobnie jak przepis poprzedni), a następnie utrzymały się nadal 1 stycznia 1998 r.

W tym zakresie widoczna jest zatem wyraźnie wola ustawodawcy, by odnosić się do regulowanej materii w sposób stanowiący kontynuację uregulowań poprzednich. Prostem przedłużeniem działania przepisu uchylonego jest przepis zaskarżony w zakresie, w jakim wprowadza on wymaganie kontynuacji stanu posiadania w dniu 1 stycznia 1998 r. w stosunku do tych posiadaczy nieruchomości, którzy już byli objęci działaniem przepisu uchylonego. Natomiast za kontynuację tamtych rozwiązań – rozumianą jako proces legislacyjny zmierzający konsekwentnie do stabilizacji stosunków prawnych posiadaczy nieruchomości gmin – może być uznany nowy przepis tylko w takim zakresie, w jakim nie

“powieliła on” praw osób objętych już, ze względów podmiotowo-przedmiotowych dawnym unormowaniem.

Mamy zatem do czynienia z dwiema kategoriami podmiotów ze względu na czasowo określone przesłanki powstania prawa. Ci pierwsi to posiadacze nieruchomości gminy, objęci pierwotnym brzmieniem ustawy, którzy nie skorzystali z prawa, o którym mowa była w art. 207 ust. 1 ustawy w brzmieniu uchylonym i pozostawali nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r. Ci drudzy to nowe kategorie podmiotów objęte art. 207 ust. 1 w brzmieniu zaskarżonym pod warunkiem, że legitymowali się cechami, o których mowa w tym przepisie w dniu 5 grudnia 1990 r. jak i w dniu 1 stycznia 1998 r. Dla pierwszej kategorii sytuacja prawna nie uległa zmianie, co do prawa żądania oddania nieruchomości w wieczyste użytkowanie wraz z przeniesieniem własności budynków. Nie uległa także zmianie jeśli chodzi o prawo zwolnienia z pierwszej opłaty. Mogli oni bowiem skorzystać z tego prawa, jeśli złożyli wniosek o oddanie im nieruchomości w wieczyste użytkowanie przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy, tj. przed 1 stycznia 1999 r. (jako, że ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami weszła w życie, zgodnie z art. 242 – 1 stycznia 1998 r.).

Natomiast sytuacja prawna tej drugiej kategorii jest o wiele bardziej złożona, co wynika z kontynuacyjnego i przejściowego charakteru zaskarżonego przepisu. Uzupełnia on bowiem i niejako wzbogaca zakres podmiotowy osób uprawnionych do żądania oddania w wieczyste użytkowanie nieruchomości gmin o “pełną” kategorię posiadaczy zależnych, tzn. tych, którzy niewątpliwie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości. Jednocześnie zauważyć należy, iż ustawa z 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, która weszła w życie 15 lutego 2000 r. nadała nowe zaskarżone we wniosku brzmienie art. 207 ust. 1, dodała ust. 1a – nie zmieniła natomiast brzmienia art. 207 ust. 2 ustawy. Stąd też powstać może uzasadniona wątpliwość, czy nowa kategoria posiadaczy w ogóle ma prawo do zwolnienia z pierwszej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania. Z jednej strony bowiem ust. 2 ustawy odnosi się do wszelkich podmiotów objętych ust. 1 (a więc także i tych nowo ustanowionych po 15 lutego 2000 r.) z drugiej zaś strony wymaga, by wniosek złożony był przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy w brzmieniu pierwotnym tj. do dnia 1 stycznia 1999 r.

Jest rzeczą oczywistą, że nowa kategoria podmiotów nie byłaby w stanie skonsumentować tak rozumianego prawa, mimo że formalnie jego zakresem jest objęta.

Dla potrzeb niniejszej sprawy istotna jest jednak jedynie konstatacja, iż wszystkie podmioty, określone w zaskarżonym brzmieniu art. 207 ust. 1 są zarazem podmiotami, o których mowa w art. 207 ust. 2 ustawy.

Na tle takich ustaleń powstają istotne wątpliwości co do zakresu podmiotowego, przedmiotowego i czasowego badanego przepisu. Skoro bowiem jego działaniem objęci zostali wszyscy posiadacze – to w grę wchodzi następujące ich kategorie:

- posiadacze samoistni oraz ci posiadacze zależni, którzy nie legitymowali się i nie legitymują dokumentami w zakresie czasowym określonym w ustawie,
- posiadacze zależni, legitymujący się dokumentami, a więc ci którzy władali gruntem na podstawie umów zawartych zarówno przed 27 maja 1990 r., tj. dniem restytucji mienia komunalnego na podstawie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające w życie ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), jak i ci posiadacze zależni, którzy władali nieruchomością gminy na podstawie umów zawartych po 27 maja 1990 r., lecz przed 5 grudnia 1990 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464).

Wszystkie te kategorie posiadaczy łączyć muszą cechy wspólne, tzn. to że były to osoby będące między 5 grudnia 1990 r. a 1 stycznia 1998 r. posiadaczami nieruchomości zabudowanych na podstawie udzielonego im pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, a stanowiących własność gminy. Skoro posiadanie odnosi się do stanu faktycznego to powstaje wątpliwość, czy zaskarżony przepis odnosi się tylko do tych osób, które mieściły się w wyróżnionych kategoriach posiadaczy przez cały okres warunkujący powstanie prawa do żądania oddania w wieczyste użytkowanie nieruchomości oraz przekazania na własność wybudowanego budynku – czy też także do tych osób, które najpierw były posiadaczami samoistnymi, a następnie na skutek działania organów gmin po 5 grudnia 1990 r. stały się posiadaczami zależnymi, gdyż zawarto z nimi odpowiednie umowy, np. umowę dzierżawy. One przecież także były posiadaczami – w sensie faktycznym – przez cały wymagany okres.

Odpowiedź na to pytanie zależy, na co wskazuje wnioskodawca, od tego, czy zaskarżony przepis potraktujemy jako przepis przejściowy, stanowiący zarazem kontynuację uregulowań poprzednich, czy też samoistną normę uwłaszczeniową. W pierwszym bowiem przypadku oznaczałoby to, że nowe unormowanie rozszerzyło prawo do żądania ustanowienia wieczystego użytkowania i przekazania na własność budynku tylko na te kategorie posiadaczy zależnych, których władanie nieruchomością było dostatecznie długotrwałe w oparciu o ten sam, ustabilizowany stan prawny. Przepis przejściowy, stanowiący kontynuację rozwiązań poprzednich powinien bowiem w możliwie najmniejszym – niezbędnym – zakresie ingerować w stosunki umowne, ukształtowane po 5 grudnia 1990 r. Od tego dnia bowiem gminy zostały upoważnione *expressis verbis* do sprzedawania osobom prawnym i fizycznym albo oddawania tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem gruntów stanowiących ich własność (art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości).

Po tej dacie zatem organy gmin mogły swobodnie decydować o sposobie zagospodarowania swojej własności, w zakresie, w jakim władali nią posiadacze samoistni. Jeśli zatem uznajemy, iż wymieniona w art. 207 ust. 1 – zamieszczonym w przepisach przejściowych – data 5 grudnia 1990 r. ma znaczenie materialnoprawne, jako data, po której gminy uzyskały gwarancję swobody decyzyjnej w dysponowaniu mieniem – to tym samym uznać musimy, iż przepis ten rozszerzył prawo do żądania ustanowienia wieczystego użytkowania i przekazania na własność wybudowanego budynku tylko na tych posiadaczy zależnych, którzy byli takimi właśnie posiadaczami w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawali nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r. Jeśli jednak potraktujemy art. 207 ust. 1 w brzmieniu zaskarżonym jako samoistną normę uwłaszczeniową, zamieszczoną tylko przypadkowo w przepisach przejściowych ustawy, to tym samym uznajemy też prawa wynikające z tego przepisu dla tych posiadaczy zależnych, którzy przed restytucją mienia komunalnego oraz prawem dysponowania przez gminy tym mieniem, tj. 5 grudnia 1990 r. byli posiadaczami samoistnymi, a następnie w drodze umowy z gminą stali się posiadaczami zależnymi.

Odpowiedź na to pytanie zależy od prześledzenia ewolucji przepisów prawnych w tym zakresie.

Proces ten zapoczątkowany został ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami w wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 24, poz.170), która w analizowanym zakresie zmieniła art. 80 oraz art. 87 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ustawa ta wprowadziła uproszczoną procedurę,

umożliwiająca uregulowanie stanu prawnego gruntów państwowych, będących w dniu 1 sierpnia 1988 r. w posiadaniu podmiotów nie legitymujących się dokumentami o przekazaniu im tych gruntów w formie przewidzianej prawem, a które to podmioty do dnia 31 grudnia 1988 r. nie wystąpiły o uregulowanie tego stanu prawnego.

Następna zmiana wiązała się z ustanowieniem nowej kategorii własności – własności komunalnej. Ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), zmieniony został art. 87 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w ten sposób, że możliwość uregulowania stanu prawnego gruntów rozszerzona została na nieformalnych posiadaczy gruntów stanowiących własność gminy, którzy w dniu 1 sierpnia 1988 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu gruntów w formie przewidzianej prawem.

Kolejny etap porządkowania stanu prawnego w zakresie władania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz gmin wyznaczyła ustawa z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 132, poz. 601). Na mocy tej ustawy do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dodany został nowy przepis, oznaczony jako art. 80 ust. 1a.

Uregulowanie zawarte w tym przepisie stworzyło możliwość uporządkowania stanu prawnego posiadaczy gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy objęli nieruchomości w posiadanie po dniu 1 sierpnia 1988 r., a przed dniem 5 grudnia 1990 r., a którzy w tym okresie nie legitymowali się dokumentami o przekazanie gruntów w formie wymaganej prawem oraz nie legitymowali się takimi dokumentami w dniu wejścia w życie powołanej ustawy z 21 października 1994 r., tj. w dniu 8 grudnia 1994 r.

Istotna zmiana w tej mierze wprowadzona została przez art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu pierwotnym, tj. jeszcze sprzed nowelizacji, jaka dokonana została ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu został przytoczony wyżej. Co istotne, przepis ten nie określał terminu, w którym nieformalny posiadacz powinien wystąpić z wnioskiem o uporządkowanie stanu prawnego posiadanej nieruchomości.

Nie ma zatem wątpliwości, iż zaskarżony przepis traktowany być winien jako przepis przejściowy, a zarazem stanowiący w niezbędnym zakresie kontynuację procesu porządkowania i stabilizowania praw długotrwałych posiadaczy nieruchomości gminy, z tej racji, iż legitymowali się oni tym posiadaniem jeszcze przed komunalizacją mienia. Dlatego też za nową kategorię posiadaczy, objętych działaniem art. 207 ust. 1 ustawy uznać należy tych, którzy byli posiadaczami zależnymi przed 5 grudnia 1990 r. i pozostawali nimi nadal 1 stycznia 1998 r., spełniając oczywiście inne warunki określone w przepisie. Inne kategorie posiadaczy objęte były już działaniem poprzednich unormowań, z których mogli skorzystać.

Następny problem to kwestia zakresu czasowego stanu posiadania, jaki towarzyszy wymaganiom – warunkom, od których uzależniona jest możliwość nabycia prawa, o którym mowa w zaskarżonym art. 207 ust. 1 ustawy. Można powziąć wątpliwości, czy wymaganie faktycznego posiadania zarówno samoistnego, jak i zależnego, związane jest tylko z okresem między 5 grudnia 1990 r. a 1 stycznia 1998 r., czy też przesłanką warunkującą skuteczne złożenie wniosku jest utrzymywanie nadal stanu posiadania (w tym także zależnego) co najmniej w chwili składania tegoż wniosku. Chodzi o to, czy wniosek mogą

składać także osoby, które już nie są posiadaczami w rozumieniu art. 207 ust. 1 ustawy, ale pozostawały nimi w okresie między 5 grudnia 1990 r. a 1 stycznia 1998 r.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku, wnioskodawca skłania się do pierwszego rozumienia zaskarżonego przepisu, tj. takiego, które obejmuje swym działaniem również byłych posiadaczy – tj. osoby, które spełniły wymagania, o których mowa w art. 207 ust. 1 ustawy, lecz przestały być posiadaczami po 1 stycznia 1998 r., tj. w dacie, od której możliwe było składanie wniosku. Nie były one zatem już posiadaczami w dacie składania wniosku.

Skoro wnioskodawca zajmuje się sytuacją prawną osób, które nabyły jakieś prawa od posiadaczy, o których mowa w art. 207 ust. 1 ustawy, po dniu 1 stycznia 1998 r., w taki sposób, iż zarówno oni, jak i byli posiadacze rościć sobie mogą prawa do nabycia wieczystego użytkowania – to oznacza to, iż uznaje on istnienie praw byłych posiadaczy do nabycia wieczystego użytkowania.

Inni zaś uczestnicy postępowania skłaniają się ku drugiemu rozumieniu przepisu.

Kierując się wykładnią językową ograniczoną do brzmienia samego tylko przepisu można by powziąć takie wątpliwości.

Z przedstawionego jednak procesu porządkowania stosunków prawnych w zakresie władania nieruchomościami gminy, wyrażającego się w kolejnych nowelizacjach ustawy wynika jednoznacznie, iż zaskarżony przepis odnosi się tylko do tych, którzy posiadali nieruchomość do dnia 1 stycznia 1998 r., zabudowaną na podstawie pozwolenia na budowę i posiadają ją nadal. Chodzi bowiem o cel ustawy, jaki wynika m.in. z ust. 2 art. 207.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu posiadacze, o których mowa w zaskarżonym ust. 1 mogą być zwolnieni z pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli złożą wnioski o oddanie im nieruchomości w użytkowanie wieczyste przed upływem roku od dnia wejścia w życie ustawy tj. przed 1 stycznia 1999 r. Dla posiadaczy zależnych takie zwolnienie może się okazać bezprzedmiotowe, skoro zostali objęci działaniem ustawy dopiero 15 lutego 2000 r. Nie mniej jednak wszystkie kategorie posiadaczy, o których mowa w ust. 1, są obecnie adresatami art. 207 ust. 2 ustawy – jako osoby uprawnione do składania wniosków.

Choć przepis ten dotyczy tylko przywileju związanego ze zwolnieniem z pierwszej opłaty – to jednak wskazuje dowodnie o jaką kategorię podmiotów chodzi. Ustawodawca umieszczając art. 207 ust. 1 w przepisach przejściowych wskazał, iż chodzi mu o porządkowanie stosunków związanych z władaniem nieruchomością tylko wobec tych posiadaczy, którzy byli nimi również w dniu wejścia w życie ustawy. Nie chodzi tutaj tylko o wykładnię celowościową ustawy – lecz o taką, która dokonywana jest również w zgodzie z Konstytucją. Porządkowanie stosunków prawnych z korzyścią dla tych, którzy przez wiele lat władali nieruchomością gminy, zabudowali ją na podstawie zezwolenia na budowę z lokalizacją stałą oraz posiadają ją nadal służy stabilizacji stosunków społecznych w państwie prawa; a nadto czyni zadość poczuciu słuszności – sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Z ewolucji widać wyraźnie, iż przesłanką uwłaszczenia, wynikającego z tej normy przejściowej jest faktyczny stan posiadania, niezależnie od charakteru tego posiadania, jego długotrwałość oraz fakt, iż rozpoczęcie posiadania nastąpiło przed 5 grudnia 1990 r.

Tak więc zarówno w art. 207 ust. 1 jak i ust. 2 ustawy chodzi o faktyczny stan posiadania bo on przesądza o możliwości realizacji prawa. W takim znaczeniu “były posiadacz” nie może być uznany za “posiadacza” w rozumieniu art. 207 ustawy.

Uznać zatem należy, iż spośród dwu dopuszczalnych na poziomie ustawowym wykładni zaskarżonego przepisu, pierwszeństwo ma ta, która wskazuje, iż adresatami uprawnienia, o którym w nim mowa są ci posiadacze samoistni i zależni, którzy spełniają

warunki określone w ustawie, byli posiadaczami w dniu 5 grudnia 1990 r. i w dniu 1 stycznia 1998 r. oraz są nimi nadal w dniu składania wniosku.

Dokonana wykładnia zaskarżonego przepisu wskazuje dowodnie, iż w zakresie objętym wnioskiem wykazuje się on daleko idącą nieprecyzyznością, skoro dopuszcza istnienie takich rozbieżności jego rozumienia przez wnioskodawcę i innych uczestników postępowania. Rozbieżności interpretacyjne zostały unaocznione w sposób widoczny na rozprawie.

3. Następnie przejść należało do omówienia wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych celem ustalenia, w jakim zakresie dotyczą one zaskarżonego przepisu, i skonfrontować je z tym przepisem.

Stwierdzić należy w pierwszej kolejności, iż uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca na wstępie przypomniał szczegółowe zasady wyprowadzane z określonej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego. Należą do nich m.in.: zakaz działania prawa wstecz, nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz nakaz stanowienia prawa, które jest wewnątrznie spójne i nie zawiera uregulowań ze sobą sprzecznych.

Wobec niepowołania w dalszej części przedstawionego w uzasadnieniu wyводу jakichkolwiek argumentów, wskazujących na sprzeczność art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady nieretroakcji oraz nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, przyjąć należy, iż zamiarem wnioskodawcy było proste przypomnienie tych zasad jako elementów składowych zasady państwa prawnego. Nie ma natomiast przesłanek do przyjęcia, iżby intencją wnioskodawcy było kwestionowanie zgodności zaskarżonego art. 207 ust. 1 ustawy również z tymi dwiema szczegółowymi zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji ogranicza się zatem do zakwestionowania go z punktu widzenia nakazu stanowienia prawa wewnątrznie spójnego i nie zawierającego uregulowań ze sobą sprzecznych, tj. zgodnego z zasadą przyzwoitej legislacji, łączonej przez wnioskodawcę w przedmiotowej sprawie z zarzutami naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustosunkowując się do zarzutu, iż zestawienie zaskarżonego przepisu z art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wewnętrznej sprzeczności tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy zasad zbywania gruntów przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz dzierżawców stwierdzić trzeba co następuje.

Zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami umieszczony został w rozdziale pierwszym działu siódmego tej ustawy – “Przepisy przejściowe”. Przepis ten zawiera normę “uwłaszczeniową” rozumianą – jak to wskazano wyżej – jako stanowiącą kontynuację rozwiązań ją poprzedzających. Celem zaś takiej normy zawsze jest generalne uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, a precyzyjniej rzecz ujmując – dostosowanie lub nawet zmiana stanu prawnego ze względu na utrwalony stan faktyczny. Zarówno zatem z treści, tego przepisu, jak i z usystematyzowania go wśród przepisów przejściowych wynika, iż zawiera on szczególną regulację, dotyczącą uprawnień do nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy określonej w nim grupy posiadaczy takich nieruchomości (por. G. Bieniek (w:) *Prawo obrotu nieruchomościami*, S. Rudnicki (red.), Warszawa 2001, s. 74). Jak to wykazano wyżej chodzi zarówno o posiadaczy samoistnych, jak i posiadaczy zależnych, legitymujących się dokumentami o przekazaniu nieruchomości. Ci ostatni nabyli prawo do żądania ustanowienia wieczystego użytkowania z dniem 15 lutego 2000 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarty został w dziale drugim rozdziału czwartego tej ustawy – “Przetargi na zbycie nieruchomości”. Już z samego faktu umiejscowienia go w tej części ustawy wynika, iż nie ma on charakteru przejściowego. W części wskazanej przez wnioskodawcę przepis ten upoważnia rady jednostek samorządu terytorialnego do zbywania gruntów stanowiących własność gmin na rzecz dzierżawców, którzy zabudowali je zgodnie z pozwoleniem na budowę, jeżeli umowa dzierżawy zawarta została na okres co najmniej 10 lat. Przepis ten wprowadza wyjątek od ogólnej reguły, określonej w ustępie pierwszym tego artykułu, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości stanowiących własność gmin oraz oddanie takich nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu pod warunkiem, że rada gminy podejmie uchwałę o zwolnieniu z obowiązku dokonywania przetargu w tym zakresie.

Określona w tym przepisie, szczególna regulacja w zakresie możliwości zwolnienia z przetargu objąć może wyłącznie takich dzierżawców, którzy zawarli umowę dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność gminy na okres co najmniej 10 lat i nieruchomość tę legalnie zabudowali, niezależnie od okresu faktycznej dzierżawy.

Tak więc zawarte w tym przepisie prawo do ustanowienia wieczystego użytkowania, działające od 1 stycznia 1998 r. stało się ewentualnie porównywalne z prawami dzierżawców, o których mowa w art. 207 ust. 1 ustawy dopiero po 15 lutego 2000 r.

Zauważyć należy, iż art. 37 ust. 3 mówi o sytuacji dzierżawców, którzy pod warunkami w nim określonymi mogą skorzystać z przywileju ustanowienia wieczystego użytkowania w trybie bezprzetargowym, a więc korzystniejszym dla nich, ze względu na czas-okres zawartej umowy. Przesłanką jest zatem zamiar długotrwałego posiadania. Przy czym zawarcie umowy dzierżawy na okres co najmniej 10-letni i zabudowanie w jej trakcie nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę, rozumiane być musi jako przesłanka działająca generalnie, a więc niezależnie od terminu zawarcia umowy i jej wygaśnięcia. Tak więc z przepisu tego korzystać mogą wszyscy dzierżawcy niezależnie od tego kiedy zawarli umowę i w jakim stadium jej trwania podejmą decyzję o ubieganiu się o ustanowienie wieczystego użytkowania.

W myśl art. 207 ust. 1 ustawy ustanowienie wieczystego użytkowania nastąpić może w stosunku do tych dzierżawców, którzy byli posiadaczami nieruchomości między 5 grudnia 1990 r. a 1 stycznia 1998 r., złożyli wniosek po 15 lutego 2000 r. Inne zatem jest kryterium czasowe utrwalonego stanu posiadania. W zaskarżonym przepisie art. 207 ust. 1 ustawy chodzi o posiadanie – w tym na podstawie umowy dzierżawy tylko we wskazanym w przepisie okresie.

Podobieństwo sytuacji mogłoby dotyczyć zatem tylko tych dzierżawców, którzy zawarli umowę dzierżawy na okres co najmniej 10-letni, ale przed 5 grudnia 1990 r., pozostali nimi nadal do 1 stycznia 1998 r. oraz złożyli wniosek o ustanowienie wieczystego użytkowania po 15 lutego 2000 r. Już bowiem zrównanie sytuacji dzierżawców, którzy zawarli umowę dzierżawy z gminą po 5 grudnia 1990 r. na okres 10-letni, a byli uprzednio posiadaczami samoistnymi (tzn. w dniu i po dniu 5 grudnia 1990 r.) – z dzierżawcami, o których mowa w art. 37 ust. 3 ustawy – nie jest możliwe i uprawnione. Pomija bowiem przejściowy charakter art. 207 ust. 1 ustawy, który ustanawia prawa dla tak określonej kategorii podmiotów, aby dokończony został proces stabilizowania stosunków prawnych związanych z długotrwałym posiadaniem nieruchomości gminy w odniesieniu do zaszczości sprzed okresu komunalizacji oraz w sposób nienaruszający praw gmin w okresie, kiedy w pełni władały swoją własnością.

Za to, w art. 37 ust. 3 nie ma mowy o kwestii przejścia na własność budynku wybudowanego na podstawie pozwolenia na budowę, o czym jest mowa w art. 207 ust. 1 ustawy.

Zawarty w przedmiotowym wniosku zarzut wskazuje, iż wewnętrzna niespójność postanowień art. 37 ust. 3 oraz 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prowadząca do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej polegać ma na tym, że “dzierżawcy, o których mowa w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którzy zabudowali nieruchomość zgodnie z pozwoleniem, są również posiadaczami w rozumieniu art. 207 ustawy, a jednak nie przysługuje im roszczenie o oddanie wskazanych nieruchomości w użytkowanie wieczyste”.

Rozważenia wymaga zatem kwestia, czy podmioty, których sytuację prawną reguluje art. 37 ust. 3 oraz podmioty, których dotyczy art. 207 ust. 1 zaskarżonej ustawy istotnie znajdują się w takiej samej sytuacji.

Zauważyć należy, iż podmioty – dzierżawcy, którym nadany został przywilej określony w art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami określone zostały nie poprzez odwołanie do terminu, w którym faktycznie dzierżawili określone tam nieruchomości, ale poprzez odwołanie do długości terminu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy. Przepis ten nie odwołuje się również do zaszłości sprzed komunalizacji mienia oraz nadania gminom pełni uprawnień do władania nim. Odmiennie więc aniżeli w przypadku zaskarżonego art. 207 ust. 1 ustawy, celem tego przepisu nie jest uporządkowanie zaszłości, które powstały stosunkowo dawno.

Skoro zakres działania obydwu przepisów może zatem być porównywalny tylko w odniesieniu do tych dzierżawców, którzy zawarli taką umowę – w odniesieniu do własności, która następnie stała się własnością gminy – na okres co najmniej 10-letni przed 5 grudnia 1990 r. i nie skorzystali z prawa ustanowienia wieczystego użytkowania do 15 lutego 2000 r., to im tylko ustawodawca pozostawił możliwość wyboru pomiędzy nabyciem wieczystego użytkowania w trybie bezprzetargowym, lecz bez przesądzenia o własności budynku, lub nabycia tegoż wieczystego użytkowania i budynku w trybie art. 207 ustawy.

Objęcie przepisem przejściowym, stanowiącym kontynuację rozwiązań poprzednich, a mające na celu stabilizację stosunków prawnych wszelkich posiadaczy nieruchomości będących obecnie we władaniu gminy nie narusza zasady sprawiedliwości społecznej w zakresie, w jakim stwarza tym posiadaczom możliwość dokonania wyboru, o którym mowa była wyżej. Wprawdzie, w istocie przepisy art. 207 ustawy wyróżniają tę kategorię długotrwałych posiadaczy, ale zważyć należy, że chodzi o dzierżawców, którzy niewątpliwie bardzo długo pozostawali dzierżawcami, bo aż do 15 lutego 2000 r. W grupie dzierżawców, o których mowa w art. 37 ust. 3 wyróżnia ich długotrwałość i wynikający sprzed komunalizacji stan posiadania oraz fakt, iż nie skorzystali do 15 lutego 2000 r. z możliwości ustanowienia wieczystego użytkowania.

Wobec poczynionych ustaleń stwierdzić zatem trzeba, iż ustanawiając uregulowanie zawarte w zaskarżonym art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – nie zastosował “różnych miar” do podmiotów będących w tych samych sytuacjach prawnych. Wyróżnił on jedynie pewną – bardzo wąską – grupę długotrwałych dzierżawców poprzez nadanie im możliwości dokonania wyboru, w jakim trybie mogą dochodzić ustanowienia wieczystego użytkowania.

Zaskarżone uregulowanie nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny łączy bowiem zasadę sprawiedliwości społecznej z zasadą równości wobec prawa. Tak rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, ażeby różnice w sytuacji prawnej określonych podmiotów

pozostawały w odpowiedniej proporcji do odmienności w ich sytuacji (por. wyroki TK z: 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK nr 5-6/97, poz. 72; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK nr 5/99, poz. 100). Jak zaś wykazano wyróżniająca sytuacja prawna podmiotów, do których adresowany jest zaskarżony przepis, a którzy są zarazem adresatami art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami spowodowana jest tym, iż ustawodawca chciał zamknąć proces stabilizowania stosunków prawnych długotrwałych posiadaczy nieruchomości; najpierw w odniesieniu do posiadaczy samoistnych, a następnie posiadaczy zależnych. Zawsze jednak chodziło o tych, którzy stanem posiadania wykazywali się przed 5 grudnia 1990 r. i 1 stycznia 1998 r., zaś dodatkowo – w odniesieniu do dzierżawców – mogli złożyć wnioski po 15 lutego 2000 r.

Zarówno cel art. 207 ust. 1 w brzmieniu zaskarżonym, jak i zakres uprzywilejowania, polegający tylko na możliwości dokonania wyboru, znajdują w pełni usprawiedliwienie z punktu wymagań państwa prawnego. Chodzi bowiem o unormowanie wprowadzające porządek i stabilność w stosunki majątkowe, jakie gminy przejęły wraz z komunalizacją mienia. Nadto przesądzenie o możliwości uwłaszczenia dzierżawców, jeśli chodzi o budynek wybudowany przez nich na podstawie pozwolenia z lokalizacją stałą znajduje również w pełni usprawiedliwienie w fakcie długotrwałego posiadania, poniesienia nakładów na budynek oraz uzyskania pozwolenia na budowę.

4. Zgodność zaskarżonego uregulowania z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego zakwestionowana została również z perspektywy niedozwolonej, bo nadmiernej ingerencji ustawodawcy w stosunki umowne gminy – jako właściciela nieruchomości. W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku zarzut ten powiązany został z zarzutem ustanowienia prawa zaskakującego i nieprzewidywalnego dla jego adresatów.

Ustosunkowanie się do tej tezy, wymaga odniesienia się do poprzednich rozwiązań prawnych, obowiązujących w tej mierze. Jak wykazano wyżej zaskarżony przepis nie wprowadza bowiem zupełnie nowego rozwiązania legislacyjnego, ale kontynuuje proces porządkowania stanu prawnego władania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gminy, który – z różną skutecznością – realizowany był również przez wcześniej obowiązujące przepisy (por. G. Bieniek (w:) *Prawo obrotu nieruchomościami*, *op.cit.*, s. 74; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 356; uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. OPS 17/99, ONSA 4/2000, poz.132).

Wnioskodawca wskazuje, iż zaskakującym i nieprzewidywalnym rozwiązaniem wprowadzonym przez zaskarżony przepis jest nadanie roszczenia o określone w tym przepisie uwłaszczenie nie tylko samym posiadaczom samoistnym, jak czynił to art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w pierwotnym brzmieniu, ale i posiadaczom zależnym.

Podzielając pogląd wypowiedziany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK nr 3-4/97, poz. 35; 31 marca 1988 r., sygn. K. 24/97, OTK nr 2/98, poz. 13), iż w demokratycznym państwie prawnym rozstrzygnięcia organów państwa, w tym również ustawodawcy nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne stwierdzić należy co następuje.

Pod rządami art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomości w jej pierwotnym brzmieniu istotnie przyjąć należało, iż w użytym na gruncie tego przepisu wyrażeniu “posiadacz” mieszczą się wszelkie kategorie posiadaczy samoistnych nie mających uregulowanego stanu prawnego do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub gminy oraz, że przepis ten nie obejmuje posiadaczy zależnych z wyjątkiem być może tych, którzy nie legitymują się dokumentami o przekazaniu im nieruchomości, w formie

przewidzianej prawem w dniu 5 grudnia 1990 r. oraz nie legitymowali się nadal nimi w dniu 1 stycznia 1998 r.

Zauważyć jednak należy, iż art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w pierwotnym brzmieniu, tak samo jak obecny, dla określenia kręgu podmiotów, do których był adresowany posługiwał się ogólnym pojęciem “posiadacz nieruchomości”. Zgodnie z art. 336 k.c., wyrażenie to obejmuje zarówno posiadaczy samoistnych, jak i posiadaczy zależnych. W opracowaniach doktrynalnych poświęconych analizie art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w jego pierwotnym brzmieniu, podkreślano przy tym, iż w praktyce mogą powstać sytuacje, w których określony podmiot władza nieruchomością jak posiadacz zależny, ale nie legitymuje się dokumentami o przekazaniu nieruchomości w formie przewidzianej przez prawo (por. D. Pluta, *Uwłaszczenie posiadacza w trybie art. 207 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, Palestra nr 4/2000, s. 165).

Warto przypomnieć, że w doktrynie, jeszcze w odniesieniu do odpowiedniego uregulowania, jakie w rozpatrywanej kwestii przewidywał wspomniany art. 80 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami, wyrażony został pogląd, iż przepis ten dotyczył przede wszystkim posiadaczy samoistnych, ale również i posiadaczy zależnych, jeżeli dana osoba wykazała, iż władza gruntem jak posiadacz zależny, lecz nie legitymuje się dokumentami o przekazanie gruntu w posiadanie zależne (por. G. Bieniek (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, tom II, Warszawa 2000, s. 348-349; tenże w: *Prawo obrotu nieruchomościami*, S. Rudnicki (red.), Warszawa 2001, s. 74).

Wobec powyższego powtórzyć należy, iż jeśli chodzi o posiadaczy samoistnych i tych posiadaczy zależnych, którzy nie legitymowali się odpowiednimi dokumentami o przekazaniu nieruchomości, art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w jej aktualnym brzmieniu, w istocie nie wprowadza znaczącej różnicy ani w stosunku do pierwotnego brzmienia tego przepisu, ani też w stosunku do poprzedzających go uregulowań. Zarzut, iż rozwiązanie wprowadzone przez nowe brzmienie zaskarżonego art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w tym zakresie jest zaskakujące i nieprzewidywalne dla jego adresatów nie jest zatem zasadny.

W odniesieniu zatem do posiadaczy samoistnych oraz tych osób, które nie legitymowały się dokumentami o przekazaniu im nieruchomości, ale posiadały ją jak posiadacze zależni zaskarżony, znowelizowany przepis nie stanowi unormowania nieprzewidywalnego oraz zaskakującego, ponieważ zmiany w odniesieniu do nich nie mają istotnego znaczenia.

Krąg uprawnionych rozszerzył się natomiast o posiadaczy zależnych legitymujących się dokumentami, którzy posiadali nieruchomość w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawali nimi nadal po 1 stycznia 1998 r. jeśli nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Jak to już jednak wykazano wyżej chodzi tylko o tych posiadaczy zależnych, którzy charakteryzowali się tą cechą przed 5 grudnia 1990 r. oraz byli nadal posiadaczami zależnymi do 1 stycznia 1998 r., spełniając wszystkie inne warunki w dniu wejścia w życie ustawy – tj. 15 lutego 2000 r.

Rozszerzenie działania normy uwłaszczającej na tę kategorię posiadaczy, choć stanowiące istotną nowość nie może być uznane za nieprzewidywalne i zaskakujące. Łączy ich bowiem z pozostałymi kategoriami posiadaczy wiele istotnych cech wspólnych. Są posiadaczami długotrwałymi, zaś ich tytuł prawny do władania nieruchomością został określony przed faktyczną komunalizacją mienia tj. przed 5 grudnia 1990 r. Tak samo jak inni posiadacze zabudowali nieruchomość na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą.

Choć zakończenie procesu porządkowania zaszłości wynikających z tego, iż gminy przejęły część mienia państwa wraz z towarzyszącymi mu uwarunkowaniami prawnymi i faktycznymi przeciągnęło się w czasie – to jednak z tego nie wynika jeszcze, iż nowelizacja ma charakter zaskakujący, czy nieprzewidywalny.

Podobnie jak niejasność i nieprecyzyjność przepisu nie oznacza – sama przez się – jego niekonstytucyjności; tym bardziej, że mógł on zostać wyłożony już na poziomie ustawowym w sposób zgodny ze wskazanymi we wniosku zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Nie znajduje również uzasadnienia zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, który odnosi się do tego, iż ingerencja ustawodawcy w stosunki umowne dotyczące gminy była w przedmiotowej sprawie niedopuszczalna – nie usprawiedliwiały jej bowiem żadne szczególne okoliczności.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, realizacja określonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga, ażeby ingerencja ustawodawcy w dotychczasowe stosunki prawne, dotyczące gmin nie była nadmierna (por. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK ZU nr 5/96, poz. 38). Samodzielność gmin może jednak zostać ograniczona, jeżeli wprowadzone uregulowania będą zgodne z zasadami prawidłowej legislacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia znajdują uzasadnienie w celach lub wartościach konstytucyjnych (por. orzeczenie TK z 24 stycznia 1995 r., sygn. K. 5/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 3).

Jak wykazano wyżej ingerencja w stosunki umowne gminy zaskarżonego przepisu dotyczy tylko tych stosunków, które gmina niejako odziedziczyła wraz z przekazaniem jej mieniem. Nie odnosi się natomiast do tych umów, które połączyły ją z dawnymi posiadaczami samoistnymi lub osobami, które uznawały się za posiadaczy zależnych, choć nie legitymowały się dokumentami przekazania nieruchomości, jeśli zawarła z nimi umowę w każdej dacie, po 5 grudnia 1990 r.

Z tego względu uznać należało, iż przepis ten w zakresie, w jakim odnosi się do posiadaczy zależnych, którzy charakteryzowali się tą cechą przed 5 grudnia 1990 r. i w dniu 1 stycznia 1998 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Przejść należało do rozpoznania wskazanego przez wnioskodawcę kolejnego aspektu uzasadniającego zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą państwa prawnego. W ocenie wnioskodawcy wynika ona również stąd, iż w sytuacji, gdy osoba będąca posiadaczem nieruchomości gminnej w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostająca nim nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., a nie będąca już posiadaczem takiej nieruchomości, po tym terminie wystąpi z roszczeniem o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, wówczas – zgodnie z brzmieniem zaskarżonego przepisu – gmina zobligowana będzie spełnić to żądanie. Wtedy jednak ewentualny posiadacz nieruchomości, który stał się jej posiadaczem po 1 stycznia 1998 r., zostałby pozbawiony możliwości oddania mu tej nieruchomości w wieczyste użytkowanie, a w związku z tym uprawniony będzie do wystąpienia z roszczeniem regresowym w stosunku do gminy.

W pierwszym rzędzie zauważyć należy, iż zarzuty wnioskodawcy w części, odnoszącej się do ochrony sytuacji prawnej osób trzecich, wykraczają poza granice wniosku w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Wolą ustawodawcy było, by uprawnieniami wynikającymi z art. 207 ust. 1 i 2 ustawy objąć tylko te osoby, które posiadały nieruchomość w dniu 5 grudnia 1990 r. i posiadały ją dalej do dnia 1 stycznia 1998 r. Nie objęto nimi natomiast osób, które stały się takimi posiadaczami po 1 stycznia 1998 r. W stosunku do nich stosuje się ogólne

unormowania. Ocena tych unormowań pozostaje poza zakresem rozpoznawanej sprawy; nawet gdyby okazało się, iż w wyniku skorzystania z uprawnień, o których mowa w art. 207 ustawy przez osoby, które były posiadaczami w dniu 1 stycznia 1998 r., a następnie przestały nimi być – ich następcy nie mogą już nabyć własności lub wieczystego użytkownika tej nieruchomości na zasadach ogólnych.

Problemem wnioskodawcy jest natomiast to, czy osoby, które przestały być posiadaczami w rozumieniu art. 207 ust. 1 ustawy mogą jeszcze korzystać z uprawnień określonych w tym przepisie oraz w art. 207 ust. 2 ustawy. Jak to wykazano wyżej spośród dwu dopuszczalnych interpretacji zaskarżonego przepisu bliższa wartościom konstytucyjnym jest ta, która zakłada, iż adresatami tego przepisu są osoby będące posiadaczami nie tylko do 1 stycznia 1998 r., lecz charakteryzujące się nadal w dniu składania wniosku faktycznym stanem posiadania. W tej mierze nie utrzymała się jednak jeszcze wykładnia sądowa.

Sam zresztą wnioskodawca wskazał w uzasadnieniu przedmiotowego wniosku, iż zarzut niekonstytucyjności art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami sformułowany został niejako prewencyjnie, wobec składanych w trybie tego przepisu wniosków o uregulowanie stanu nieruchomości wraz z ostrzeżeniem o skierowaniu sprawy na drogę postępowania sądowego na wypadek ich negatywnego rozpatrzenia.

Skoro tak, to stwierdzić należy, iż zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim dotyczy on posiadaczy nieruchomości gminy, charakteryzujących się faktycznym posiadaniem nieruchomości w dniu składania wniosku, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

6. W następnej kolejności przejść należy do oceny zarzutu niezgodności art. 207 ust. 1 ustawy w badanym zakresie z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy przyznanie przez zaskarżony przepis roszczenia o zawarcie umowy użytkownika wieczystego nie samym tylko posiadaczom samoistnym, ale i posiadaczom zależnym stanowi istotną ingerencję ustawodawcy w uprawnienia właścicielskie gmin. Wprowadzenie zaś obowiązku ustanowienia użytkownika wieczystego w stosunku do nieruchomości zabudowanych z lokalizacją stałą bez wprowadzenia warunku zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest ingerencją w zadania gmin w zakresie ładu przestrzennego oraz gospodarki terenami.

Pierwsza z powyższych kwestii została już częściowo rozstrzygnięta w ramach badania zasadności podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu, iż zaskarżony przepis z powodu wprowadzenia zaskakującego i nieprzewidywalnego dla adresatów uregulowania jest sprzeczny z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W ramach badania tego zarzutu wykazano bowiem, iż w istocie przepis ten nie wprowadził w tej kwestii ingerencji nadmiernej lub nieusprawiedliwionej innymi wartościami konstytucyjnymi. Przeciwnie. Chodziło o uregulowanie zaszłości sprzed komunalizacji mienia usprawiedliwione długotrwałym posiadaniem i wybudowaniem budynku na podstawie udzielonego posiadaczowi pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą.

Z tego powodu zakwestionowanie zgodności zaskarżonego art. 207 ust. 1 ustawy z art. 165 ust. 1 Konstytucji, z powodu niekorzystnego uregulowania obowiązków gmin, w porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym nie jest zasadne.

Nie znajduje uzasadnienia także podniesiony przez wnioskodawcę zarzut, iż uregulowanie zawarte w zaskarżonym przepisie prowadzi do uszczuplenia władztwa gmin nad powierzonym im mieniem oraz do uszczuplenia majątku, który przeznaczony jest na cele publiczne, a nadto stanowi niedopuszczalne wkraczanie w zadania gmin w zakresie

ładu przestrzennego i gospodarki terenami. Wprawdzie na skutek działania art. 207 ust. 1, w brzmieniu zaskarżonym, gminy zobowiązane zostały do ustanawiania wieczystego użytkowania oraz przekazywania na własność budynków – co uszczupliło ich prawa majątkowe, jednak uszczuplenie to jest wynikiem sanowania sytuacji prawnych i faktycznych, jakie miały miejsce w przeszłości, tj. przed 5 grudnia 1990 r.

Samodzielność gmin nie ma charakteru absolutnego i nie może być rozumiana w taki sposób, iż nie ponoszą one konsekwencji wszystkich uwarunkowań prawnych i faktycznych, jakie dotyczyły jednolitej własności państwowej przed komunalizacją mienia w zakresie, w jakim mienie to stało się następnie ich własnością.

Podkreślić także należy, iż określony w art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek zawarcia przez gminę umowy użytkowania wieczystego ograniczony został przez ustawodawcę wyłącznie do sytuacji, gdy z odpowiednim rozszczeniem występuje posiadacz, który otrzymał w przeszłości pozwolenie na budowę z lokalizacją stałą. Zestawienie uregulowania zawartego w art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z regulacją zawartą w – niezaskarżonym przez wnioskodawcę – ust. 1a tego przepisu wskazuje, że wymóg zgodności lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sformułowany został przez ustawodawcę w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową. Brak odpowiedniego zastrzeżenia w stosunku do nieruchomości zabudowanych na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą wynika stąd, że fakt uzyskania takiego zezwolenia możliwy jest wówczas tylko, gdy lokalizacja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ażeby zatem posiadacz określony w art. 207 ust. 1 zaskarżonej ustawy uzyskał zgodę na budowę nieruchomości stanowiącej własność gminy z lokalizacją stałą, planowana przez niego inwestycja musiała spełniać wymóg zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W tym zakresie podzielić także należy stanowisko Sejmu, iż skutki ewentualnej niezgodności lokalizacji stałej z planem zagospodarowania przestrzennego, wynikające z tego, iż pozwolenie na budowę zostało wydane bez uzgodnienia lokalizacji z miejscowym planem, lub że następnie plan ten się zmienił, w żadnej mierze nie mogą obciążać posiadacza nieruchomości. Zauważyć ponadto należy, że w przypadku konieczności przeznaczenia określonych w zaskarżonym przepisie nieruchomości stanowiących własność gminy na cele publiczne możliwe jest ich wywłaszczenie na zasadach ogólnych.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż wnioskodawca nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie wykazał bowiem, iżby regulacja zawarta w tym przepisie pozbawiała gminy ich praw właścicielskich oraz majątkowych w zakresie przekraczającym granice konstytucyjnie dopuszczalnego ograniczenia samodzielności gmin w tym zakresie. Zaskarżony art. 207 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zatem zgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w sentencji wyroku i postanowienia.