

# Małgorzata Trzebska, Tadeusz Urban

---

## Niektóre problemy dotyczące uwłaszczenia "innych osób prawnych" na tle sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym

---

Palestra 40/3-4(459-460), 67-73

---

1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Niektóre problemy dotyczące uwłaszczenia „innych osób prawnych” na tle sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym

W praktyce adwokackiej problematyka gospodarki gruntami pojawia się zwykle w związku z reprezentowaniem przez adwokata osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych w sprawach, w których drugą stroną jest gmina lub rzadziej Skarb Państwa, bądź też w sprawach pomiędzy tymi podmiotami, w których mają zastosowanie przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

Niezbyt często zdarza nam się reprezentować w tego rodzaju sprawach gminę lub Skarb Państwa. Zupełnie unikalnym zaś doświadczeniem jest opracowywanie zagadnienia, a następnie występowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku gminy o uznanie za sprzeczne z Konstytucją przepisów o gospodarce gruntami, tak zresztą jak i wszelkich innych przepisów prawa.

W dniu 9 stycznia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał sprawę z wniosku Rady Miasta i Gminy Międzyzdroje oraz Rad Miejskich Polic, Stargardu Szczecińskiego, Krakowa

i Łodzi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów dotyczących uwłaszczenia osób prawnych.

Sprawa dotyczyła przepisów art. 88a ust. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30 z późn. zm.) oraz art. 2c ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.) – w takim zakresie, w jakim obydwie te przepisy zostały znowelizowane ustawą z 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 123, poz. 601) tj. w zakresie w jakim określone w tych przepisach roszczenia zostały przyznane „innym osobom prawnym”.

Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z 9 stycznia 1996 r. sygn. akt K 18/95 przede wszystkim orzekł niezgodność z Konstytucją przepisów art. 1 pkt 8 i art. 2 powołanej wyżej ustawy nowelizu-

jącej z 21 października 1994 r., przez to, że doszły do skutku w niewłaściwym trybie ustawodawczym i przy przekroczeniu wynikających z art. 16 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej granic dopuszczalności postępowania ustawodawczego zainicjowanego pilnym projektem ustawy wniesionym przez Radę Ministrów. (Sprzeczność z art. 1 i art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych).

W następstwie tej niezgodności Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją przepisów art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 2c ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Przepisy te same w sobie zostały również uznane za sprzeczne z Konstytucją w takim zakresie w jakim określone w tych przepisach roszczenia zostały przyznane „innym osobom prawnym” w stosunku do gruntów stanowiących własność gmin. Niezgodność z art. 1 przepisów konstytucyjnych orzeczona została ze względu na to, że zaskarżone przepisy zawierają treść naruszającą zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, a w szczególności zasadę proporcjonalności i zasadę zaufania do państwa i do stanowionego przezeń prawa.

Dodanie – ustawą z 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 123, poz. 601) do art. 88a ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i do art. 2 c ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

nieruchomości słów „i inne osoby prawne” stanowiło bardzo istotną zmianę w zakresie dotychczasowego uregulowania uwłaszczenia osób prawnych.

Poprzednio obowiązujące przepisy przewidywały uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych, które 5 grudnia 1990 r. sprawowały zarząd gruntami. Te osoby prawne nabyły z mocą prawa użytkowanie wieczyste gruntów oraz własność budynków i innych urządzeń związanych z gruntami oraz lokali.

Odrębnie uregulowano problematykę uwłaszczenia szkół wyższych, PAN oraz jednostek badawczo-rozwojowych aczkolwiek mechanizm uwłaszczenia był podobny do przyjętego w ustawie o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Szczególne przepisy dotyczyły uwłaszczenia niektórych przedsiębiorstw państwowych, BGŻ i użytkowników garaży.

Nadto dokonano uwłaszczenia również spółdzielni i właśnie te przepisy zostały rozszerzone nowelą z 21 października 1994 r. o „inne osoby prawne”.

Najogólniej mówiąc istota „uwłaszczenia” z art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz art. 2c ustawy o zmianie... sprowadza się do przyznania wymienionym tam podmiotom roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nich budynków.

Art. 88a dotyczył spółdzielni, ich związków i NRS, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy będących w ich posiadaniu wybudowały z własnych środków obiekty budowlane.

Art. 2c dotyczył zaś spółdzielni i związków spółdzielczych, które były użytkownikami gruntu.

W obu wypadkach odbywa się to bez przetargu oraz bez wniesienia pierwszej opłaty rocznej z tym, że w art. 2c pod pewnymi warunkami.

Istotna też jest różnica, że w art. 88a roszczenie obejmuje tylko grunty zajęte pod budynkami wraz z gruntem niezbędnym do prawidłowego korzystania z nich, natomiast w art. 2c roszczenie dotyczy wszystkich gruntów bez ograniczenia.

W obu przepisach decydująca jest data 5 grudnia 1990 r.

Przed wszystkim godzi się wspomnieć, że zmiany powyższych przepisów przez dodanie obok spółdzielni i ich związków „innych osób prawnych” dokonano wykorzystując pilny projekt ustawy dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dodając do projektu rządowego art. 1 ust. 8 (zmiana art. 88a ust. 2 o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) oraz art. 2 (zmiana do art. 2c ustawy o zmianie...).

Sprawę nadużycia trybu pilnego najklarowniej przedstawił w swoim przemówieniu w trakcie 32 posiedzenia Senatu w dniu 28 października 1994 r. senator Janusz Okrzesik (Sprawozdanie stenograficzne s. 97–98).

„Wielokrotnie, również z tej mównicy, narzekaliśmy na nadużywanie przez rząd trybu pilnego. Otóż tutaj mamy sytuację inną. Mianowicie podczas pracy w parlamencie, podczas pracy w Sejmie wykorzystano tryb pilny do tego, żeby dołożyć do tej ustawy sprawy, które nie były związane z przedłożeniem rządowym. Przykładem są właśnie pkt 7 i 8

w art. 1 i art. 2. Te sprawy pojawiły się dopiero podczas pracy w parlamencie, nie było ich w przedłożeniu rządowym i nic właściwie nie uzasadniało tego, żeby używać w stosunku do nich trybu pilnego. Jest to, w moim rozumieniu, nadużycie trybu pilnego, tym razem przez posłów, którzy tego typu poprawki zgłaszali”.

Bardzo ogólnie sformułowany przez wnioskodawców zarzut nadużycia trybu pilnego znalazł precyzyjny wyraz w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, w którym to orzeczeniu wskazano na sprzeczność takiego postępowania z art. 16 ust. 1 ustawy Konstytucyjnej stanowiącym, iż to Rada Ministrów w uzasadnionych przypadkach może określić wniesiony przez siebie projekt jako pilny.

Szczegółowe omówienie zasad konstytucyjnych naruszonych uchwaleniem omawianych zmian w ustawie o g.g. i w.n. oraz w ustawie o zmianie... dokonane zostanie w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Rzadko zdarza się adwokatowi odkryć iż przepis, który przychodzi mu stosować w praktyce jest wręcz absurdalny. Otóż wśród przepisów uznanych następnie przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją odkryliśmy jeden który jest – po zmianie z 21 października 1994 r. – przepisem wręcz absurdalnym. Chodzi o art. 2c ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Uważna lektura opracowań dotyczących gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości, które ukazały się po uchwaleniu zmian wprowadzonych ustawą z 21 października 1991 r. i obejmują stan prawny po dniu wejścia w życie tej

ustawy, prowadzi do wniosku, że również autorzy tych prac nie dostrzegają wielkiej nierówności pomiędzy spółdzielniami i ich związkami a „innymi osobami prawnymi” w zakresie uprawnień i obowiązków wynikających z art. 2c ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w treści nadanej ustawą z 21 października 1994 r.

Zapoznaliśmy się z następującymi pracami:

1. Ireneusz Pluta i Jerzy Stęgień: „Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Przepisy, orzecznictwo”, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995 (Stan Prawny na dzień 15 stycznia 1995);

2. Edward Drozd i Zygmunt Truskiewicz: „Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz”, Kantor Wydawniczy S.C. Zakamycze, Kraków 1995 (Stan Prawny na dzień 4 maja 1995);

3. Gerard Bieniek i Zenon Marmaj: „Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz – przepisy wykonawcze i związkowe. Wyd. II uaktualnione i poszerzone” Zachodnie Centrum Organizacji. Warszawa – Zielona Góra 1995 (Stan prawny na dzień 15 kwietnia 1995);

4. artykuł Zdzisława Niedbały „Własność gruntów Skarbu Państwa i gminy a prawo ich użytkowania wieczystego i własności budynków państwowych i spółdzielczych osób prawnych”, „Rejent” 1995, 46, nr 2 (Luty), s. 91–110 (wyd. Stow. Notariuszy RP).

5. Joanna Bogusławska-Klejment „Użytkowanie wieczyste i zasiedzenie” wyd. OSiS, Jaktorów 1996.

W żadnej z tych prac nie dopatrzono

się, że w art. 2c ustawy o zmianie dopisano owe „inne osoby prawne” tylko w ustępie 1, natomiast nie uczyniono tego jeśli chodzi o ust. 3 i 6 tegoż artykułu.

Otóż art. 2c ust. 4 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowi: „Opłatę z tytułu użytkowania wieczystego gruntu oraz cenę budynku i innych urządzeń oraz lokali ustala się według przepisów rozdziału 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z wyłączeniem pierwszej opłaty rocznej. Na poczet ceny zalicza się opłaty poniesione z tytułu użytkowania budynków i innych urządzeń oraz lokali”.

Przepis ten zwalnia od ponoszenia pierwszej opłaty rocznej zarówno spółdzielnie jak również „inne osoby prawne” skoro nie czyni się w nim żadnego rozróżnienia. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, pierwsza opłata roczna nie może być większa niż 25%, lecz nie niższa niż 15% ceny.

A więc zwolnienie to jest bardzo istotne.

Z tego względu ważne jest aby osoba prawna, która uzyskuje użytkowanie wieczyste z tak dużą bonifikatą nie mogła natychmiast zbyć tego prawa. W celu zapobieżenia tego rodzaju praktykom wprowadzony został przepis art. 2c ust. 6, który przewiduje: „W razie zbycia użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, spółdzielnia uiszcza pierwszą opłatę roczną w wysokości określonej w dniu zbycia według przepisów rozdziału 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości...”

Przepis ten dotyczy jednak tylko spółdzielni. Zbycie użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat przez „inną osobę prawną” nie jest obwarowane tego rodzaju sankcją. I żadne interpretacje rozszerzające tego zmienić nie mogą gdyż taka „inna osoba prawna” już po zbyciu tego prawa – gdyby wezwana została do uiszczenia tej pierwszej opłaty rocznej na podstawie owego ustępu 6 – zasadnie będzie twierdziła, że ten przepis jej nie dotyczy, gdyż mówi tylko o spółdzielniach, a gdyby ustawodawca chciał rozszerzyć jego działanie na „inne osoby prawne” to również w ust. 6 dopisałby słowa „i inne osoby prawne”, a skoro tego nie uczynił znaczy to, że taka była wola ustawodawcy i że „inne osoby prawne” traktowane są na innych prawach niż spółdzielnie.

Taki stan prawny jest nie do zaakceptowania, prowadzi bowiem wprost do przejęcia majątku gmin i Skarbu Państwa przez „inne osoby prawne”, a następnie daje im możliwość natychmiastowego zbywania tych gruntów na rzecz innych podmiotów, tak osób fizycznych jak i prawnych. A to już oznacza uwłaszczenie nieograniczonej liczby osób czy firm, które będą miały odpowiednie możliwości aby nabyć te grunty, które teoretycznie stanowią będą własność gmin, ale użytkowanie wieczyste przez dziesięciolecie należeć będzie do całkiem przypadkowych podmiotów. I nie gminy ani Skarb Państwa lecz owe „inne osoby prawne” otrzymają rynkową cenę za te grunty.

Art. 2 ustawy z 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wprowadzający do art. 2c ust. 1 „inne osoby prawne” zmierza wprost do odebrania

gminom władztwa nad ich własnością. Dopóki grunty wraz z budynkami znajdują się w zarządzie „innych osób prawnych” mają do takiej sytuacji zastosowanie przepisy o sprawowaniu zarządu i kontrola nad jego sprawowaniem przysługuje gminom i Skarbowi Państwa. Przepisy te nie dopuszczały zbywania gruntów, które były dla tych osób zbędne i wręcz nakazywały zgłaszanie zarządowi gminy wniosku o przyjęcie całości lub części nieruchomości, które stały się dla nich zbędne (art. 36 ust. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Gdyby nie zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie tylko osoby te nie miałyby obowiązku zwrotu takiego mienia gminie lecz mogłyby nabyć użytkowanie wieczyste z bonifikatą i niezwłocznie zbyć zbędne dla nich nieruchomości po cenach wolnorynkowych bez obowiązku nawet zapłaty pierwszej opłaty rocznej stanowiącej od 15% do 25% wartości gruntu.

W swoim stanowisku wobec wniosku Rady Miejskiej w Międzyzdrojach Pan Prokurator Generalny sugerował, iż „nieco odmienne warunki” na jakich następuje nabycie praw w oparciu o roszczenie z art. 2c omawianej ustawy były celowym zamysłem ustawodawcy i stwierdził, iż „Przedmiotowe różnicowanie mieści się w granicach swobody legislacyjnej ustawodawcy bowiem równość nie oznacza identyczności”.

Na poparcie swej tezy Pan Prokurator Generalny wskazywał, iż co prawda „inne osoby prawne” są w stosunku do spółdzielni uprzywilejowane nie mając obowiązku ponoszenia pierwszej opłaty w razie zbycia nieruchomości przed 10 laty ale z drugiej strony – nie dopisano owych „innych osób prawnych”, ró-

wnieź w ustępie 3 tego artykułu który stanowi:

„Przeniesienie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następuje odpłatnie, chyba, że obiekty te zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni lub ich związków”.

Czy rzeczywiście taki był zamysł ustawodawcy, iż owe „inne osoby prawne” w odróżnieniu od spółdzielni, z jednej strony nie są zobowiązane do uiszczenia pierwszej opłaty rocznej w przypadku zbycia użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia (ust. 6 art. 2c), z drugiej zaś strony przeniesienie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali na rzecz owych „innych osób prawnych” następuje odpłatnie bez względu na pochodzenie środków za które zostały wybudowane lub nabyte (podczas gdy spółdzielnie i związki nabywają własność takich obiektów nieodpłatnie – art. 2c ust. 3)? Wydaje się, że domniemanie zgodności rozstrzygnięć ustawowych z Konstytucją miałoby w tym wypadku dotyczyć rozstrzygnięć absurdalnych.

Reprezentujemy pogląd, że uregulowanie wprowadzone w art. 2c zmianą dokonaną ustawą z 21 października 1994 r. nie jest wynikiem świadomego zamysłu ustawodawcy lecz wynikiem niechlujstwa legislacyjnego powstałego wskutek nagłego, nieprzygotowanego w szczególności wykorzystania pilnego trybu uchwalenia ustawy, której przedmiotem była zupełnie inna materia ustawowa, do wprowadzenia przez zaskoczenie uwłaszczenia „innych osób prawnych”.

Rozwiązanie to premiuje te osoby prawne, które nie wzniosły żadnych budynków, ani budowli z własnych środków,

miały natomiast w użytkowaniu ogromny teren, który będą mogły otrzymać w użytkowanie wieczyste i niezwłocznie zbyć na wolnym rynku bez ponoszenia pierwszej opłaty rocznej. Osoba prawna która miała niewielki teren służący do korzystania z budowli, którą wzniosła za własne środki będzie musiała zaś zapłacić ponownie za wybudowany przez siebie obiekt.

O tym jak dalece posłowie nie zdawali sobie sprawy z istoty tych zmian świadczy to, że za przyjęciem ustawy z 21 października 1994 r. oddano 331 głosów, przeciw 3 i 2 posłów wstrzymało się od głosu. (Diariusz Sejmowy, 32 posiedzenie, trzeci dzień obrad 21 października 1994 r. – wyniki głosowania nr 39). I to jest nasze ostatnie smutne odkrycie.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że nawet argumenty krytyczne podnieszone w Senacie miały charakter generalny i krytycy najwidoczniej nie zdawali sobie sprawy z błędu legislacyjnego zawartego w nowelizacji art. 2c ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Staraliśmy się przedstawić pewne aspekty sprawy toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie czując się kompetentnymi do komentowania tego orzeczenia chcielibyśmy na zakończenie przytoczyć myśl, która napawa nadzieją (Głosa Czesławy Żuławskiej do orzeczenia TK z 4 grudnia 1990 r., PiP 1991, z. 4, s. 101):

„(...) w istocie, prawo jest czymś więcej niż instrumentem w ręku suwerena; również gdy jest nim demokratycznie wybrane przedstawicielstwo narodu, nie można godzić się z hasłem «parlamentowi wszystko wolno»”.



Już po złożeniu artykułu w redakcji otrzymaliśmy uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Omawiane w artykule wybrane zagadnienia dotyczące przepisów art. 2c u.z.u.g.g.w.n. przedstawione zostały w uzasadnieniu orzeczenia następująco:

*Jeżeli zaś chodzi o preferencyjne potraktowanie «innych osób prawnych» na gruncie art. 2c ust. 6 u.z.u.g.g.w.n., to również nieprzekonujący jest argument Prokuratora Generalnego sugerujący, że uprzywilejowanie to jest niejako równoważone przez mniej korzystne warunki nabycia własności obiektów budowlanych przez «inną osobę prawną» niż przez spółdzielnię lub związek spółdzielczy w myśl ust. 3 tegoż artykułu («inne osoby prawne» nabywają je zawsze odpłatnie, podczas gdy wymienione podmioty prawa spółdzielczego nabywają nieodpłatnie obiekty wybudowane lub nabyte za środki własne). Trzeba bowiem zauważyć, że między swego rodzaju uprzywilejowaniem podmiotów spółdzielczych na podstawie ust. 3a uprzywilejowaniem «innych osób prawnych» na podstawie ust. 6 nie zachodzi taka współmierność, która pozwalałaby mówić o ich równoważeniu się. Oba przepisy dotyczą różnych sytuacji i nie ma «symetrii» korzystania z obydwu przywilejów już choćby dlatego, że roszczenie z art. 2c przysługuje także do gruntów*

*nie zabudowanych. Ponadto zauważyć należy, że formalnoprawna odpłatność (w myśl ust. 3) nabycia przez «inną osobę prawną» budynku czy lokalu wybudowanego lub nabytego za środki własne generalnie nie wyklucza roszczenia tej osoby przeciw gminie jako właścicielowi gruntu o zwrot poczynionych nakładów na podstawie przepisów kodeksu cywilnego właściwych dla danych stosunków, np. art. 226 i 230, art. 260 w zw. z art. 753 § 2, czy przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu – co w praktyce może prowadzić do skutków ekonomicznych podobnych do tych, jakie następowatyby w razie rozciągnięcia zakresu podmiotowego ust. 3 także na «inne osoby prawne».*

*Analiza materiału historycznego, o którym mowa w części III uzasadnienia, nie potwierdza sugestii Prokuratora Generalnego, że niedokonanie przez ustawodawcę w ramach noweli z 21 października 1994 r. zmian w ust. 3 i 6 art. 2c u.z.u.g.g.w.n., odpowiednich do dokonanej wówczas zmiany w ust. 1 tegoż artykułu, było wyrazem określonej koncepcji ustawodawcy. Przeciwnie, analiza ta pozwala przyjąć, że ta wewnętrzna niespójność całego art. 2c, wskazująca na preferencyjne potraktowanie «innych osób prawnych» nawet w stosunku do spółdzielni, jest skutkiem niedopatrzania, którego wystąpieniu sprzyjało nadużycie pilnego trybu ustawodawczego.*