

Dz. U. 1996 Nr 61 poz. 414**UCHWAŁA****TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

z dnia 18 czerwca 1996 r.

Sygn. akt W. 19/95

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zmianami)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Janusz Trzcíński – przewodniczący
Tomasz Dybowski – sprawozdawca
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 1996 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470; zm.: z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Dz.U. Nr 13, poz. 59) wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 23 ust. 4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w szczególności przez wyjaśnienie następujących kwestii:

- 1) czy przewidziane w art. 23 ust. 4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. pierwszeństwo byłych właścicieli nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobierców, dotyczy także nieruchomości, które przeszły na własność gminy
- 2) m.st. Warszawy w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279)?
- 2) czy przewidziane powołanym przepisem ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości pierwszeństwo nabycia obejmuje także nieruchomości, które po przejęciu zostały zabudowane, odbudowane lub w istotny sposób przebudowane?

ustalił:

1. Określone w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127; zm.: z 1991 r. Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464; z 1993 r. Nr 47, poz. 212 i Nr 131, poz. 629; z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 31, poz. 118, Nr 84, poz. 384, Nr 85, poz. 388, Nr 89, poz. 415 i Nr 123,

poz. 601; z 1995 r. Nr 99, poz. 486 oraz z 1996 r. Nr 5, poz. 33) **pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, przysługujące jej byłym właścicielom lub ich spadkobiercom, stosuje się do przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, jak i tych nieruchomości, które stały się własnością gmin na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych** (Dz.U. Nr 32, poz. 191; zm.: z 1990 r. Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20; z 1993 r. Nr 40, poz. 180, oraz z 1994 r. Nr 1, poz. 3 i Nr 65, poz. 285), **w tym również nieruchomości, o których jest mowa w art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy** (Dz.U. Nr 50, poz. 279).

2. Pierwszeństwo, o którym jest mowa w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, dotyczy również nieruchomości, które zostały zabudowane lub których części składowe zostały w inny sposób zmienione po przejęciu od byłych właścicieli.

Uzasadnienie:

I

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego we wniosku z 18 grudnia 1995 r. wniósł o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 23 ust. 4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej: ustawa o gospodarce gruntami), określając we wniosku, że chodzi „w szczególności” o wyjaśnienie następujących kwestii: 1) czy przewidziane w art. 23 ust. 4 tej ustawy pierwszeństwo byłych właścicieli nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobierców dotyczy także nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy w trybie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279; dalej: dekret z 1945 r.); 2) czy przewidziane powołanym przepisem ustawy o gospodarce gruntami pierwszeństwo nabycia obejmuje także nieruchomości, które po przejęciu zostały zabudowane, odbudowane lub w istotny sposób przebudowane.

W uzasadnieniu Wnioskodawca rozszerza zagadnienia sformułowane we wniosku o pytanie, „czy pierwszeństwo nabycia przysługujące byłym właścicielom lub ich spadkobiercom odnosi się zarówno do nieruchomości stanowiących obecnie własność Skarbu Państwa oraz nieruchomości stanowiących własność gminy, czy też wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa”, wysuwając tę kwestię na czoło wątpliwości interpretacyjnych, jakie wyłaniają się na tle art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami

Wnioskodawca wywodzi, że uzasadniony jest zarówno węższy, jak i szerszy sposób dokonywania wykładni omawianego przepisu. W szerszym sposobie interpretacji pierwszeństwo odnosiłoby się zarówno do nieruchomości Skarbu Państwa, jak i do nieruchomości gmin, istotne znaczenie ma bowiem jedynie fakt przejęcia danej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, późniejsza zaś jej komunalizacja pozostaje bez znaczenia dla bytu uprawnień określonych w art. 23 ust. 4 ustawy. Wnioskodawca wskazuje, że art. 23 ustawy o gospodarce gruntami odnosi się do sprzedaży nieruchomości stanowiących zarówno własność Skarbu Państwa, jak i gminy. W jednym i drugim wypadku chodzi o własność, którą można by określić jako publiczną. Brak jest zatem podstawy, aby różnicować sytuację byłych właścicieli nieruchomości, które zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa. Analogiczne stanowisko zawarte jest w cytowanych przez Wnioskodawcę komentarzach do ustawy o gospodarce gruntami. Za węższą interpretacją art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce

gruntami przemawia natomiast, zdaniem Wnioskodawcy, brzmienie tego przepisu, w którym mowa jest tylko o nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa. Dodatkowo za takim rozumieniem przemawia reguła, zgodnie z którą unormowania wprowadzające wyjątek od zasady nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej.

Ustosunkowując się z kolei do zagadnienia sprecyzowanego bezpośrednio w pkt. 1 wniosku, tj. problemu tzw. gruntów warszawskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia pogląd, że niezależnie od tego, który ze sposobów rozumienia omawianego przepisu zostałby przyjęty w związku z zagadnieniem omówionym na wstępie, przepis ten nie ma zastosowania do tzw. gruntów warszawskich; ustawowe określenie „przejęcie przez Skarb Państwa” może być rozumiane tylko w ten sposób, iż chodzi o sytuacje, w których właścicielem danej nieruchomości stał się Skarb Państwa. Na mocy art. 1 dekretu z 1945 r. grunty znajdujące się w granicach ówczesnej gminy m.st. Warszawy stały się własnością tejże gminy, a nie Skarbu Państwa. To przesądza, zdaniem Wnioskodawcy, iż w odniesieniu do tzw. gruntów warszawskich pierwszeństwo określone w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami nie ma zastosowania.

W sprawie zagadnienia interpretacyjnego sprecyzowanego w pkt. 2 wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wywodzi, że względy celowościowe przemawiają za wyłączeniem stosowania art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami w sytuacji, gdy przejęta nieruchomość gruntowa nie zabudowana lub z budynkami zniszczonymi w toku działań wojennych została następnie zabudowana bądź odbudowana. Z drugiej strony Wnioskodawca zwraca uwagę na to, że w wyniku ewentualnych nakładów na nieruchomość dokonanych po jej przejęciu przez Skarb Państwa wzrosła wartość nieruchomości, która zostanie ustalona w związku z jej nabyciem przez byłego właściciela lub jego spadkobierców (art. 38 ustawy o gospodarce gruntami), a zatem także przy zastosowaniu trybu bezprzetargowego interesy właściciela dokonującego nakładów są chronione.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 3 kwietnia 1996 r. przedstawił stanowisko, że przepis art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami nie ma zastosowania przy zbywaniu nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy w trybie dekretu z 1945 r. Do pozostałych zagadnień interpretacyjnych wskazanych przez Wnioskodawcę nie ustosunkował się.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdza, iż podziela poglądy przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a dodatkowo podnosi, że omawiany art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami, wprowadzony nowelizacją z dnia 29 września 1990 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 464; dalej: nowelizacja z 29 września 1990 r.), był poprzedzony unormowaniem zawartym w art. 17 ustawy o gospodarce gruntami w poprzednim brzmieniu. W myśl owego art. 17 osoby, które były właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa, jako położonych na obszarach przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, miały prawo nabyć lub otrzymać w użytkowanie wieczyste – na zasadzie pierwszeństwa – jedną działkę. Nowelizacja dokonana 29 września 1990 r. miała na celu m.in. tworzenie rynku nieruchomości oraz ustanowiła zasadę sprzedaży gruntów w drodze przetargu. Pierwszeństwo byłych właścicieli nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobierców w nabyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej jest jednym z wyjątków od tej zasady. Skoro art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami jest tylko kontynuacją regulacji zawartej w dawnym art. 17 tej ustawy, obejmującej wyłącznie grunty byłych właścicieli, które przeszły na własność Państwa w drodze umowy lub wywłaszczenia, to pierwszeństwo, o którym mowa w interpretowanym przepisie, nie może dotyczyć byłych właścicieli nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy w innym trybie, tzn. w trybie dekretu z 1945 roku.

Prokurator Generalny powołuje się ponadto na debatę sejmową nad nowelizacją z 29 września 1990 r., podczas której padło stwierdzenie, iż Rząd przewiduje przekazanie do Sejmu projektu ustawy regulującej sprawę tzw. gruntów warszawskich.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały Trybunału z 7 marca 1995 r., sygn. akt W. 9/94 (OTK w 1995 r., cz. I, poz. 20) dotyczącej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, TK ustala powszechnie obowiązującą wykładnię tylko w granicach wniosku pochodzącego od uprawnionego podmiotu, wobec czego Wnioskodawca powinien wskazać zarówno przepis lub przepisy ustawy, o których wykładnię wnosi, jak również sprecyzować zagadnienie interpretacyjne (wątpliwość interpretacyjną), które na tle tego przepisu ma być wyjaśnione. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wnosi o wykładnię jednego przepisu – art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami, wątpliwości może natomiast budzić to, jakie zagadnienia interpretacyjne przedstawia on Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia w trybie powszechnie obowiązującej wykładni (a więc wykładni, która z mocy konstytucji wiąże sądy i inne organy państwa). Wątpliwość ta wynika stąd, że zakres wątpliwości interpretacyjnych sprecyzowanych we wniosku jest węższy od zakresu zagadnień przedstawionych i obszernie rozważonych przez Wnioskodawcę w uzasadnieniu (por. cz. I uzasadnienia niniejszej uchwały).

Powyższą wątpliwość należy rozstrzygnąć przez uznanie, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia zagadnienia interpretacyjne sprecyzowane i omówione zarówno we wniosku, jak i w jego uzasadnieniu. Za rozpatrzeniem przez Trybunał Konstytucyjny zagadnień interpretacyjnych dotyczących art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami w zakresie obejmującym również zagadnienia rozważane w uzasadnieniu wniosku przemawia dodatkowo okoliczność, że Wnioskodawca obydwa pytania sformułowane we wniosku poprzedza wyrażeniem „w szczególności”, które wskazuje na to, iż brzmienie tych pytań nie wyczerpuje wątpliwości interpretacyjnych przedstawionych Trybunałowi do rozstrzygnięcia.

Upoważnia to Trybunał Konstytucyjny do takiego zinterpretowania pierwszego pytania wniosku, aby w odpowiedzi na nie zawarte było również wyjaśnienie zagadnienia rozważanego w uzasadnieniu wniosku, choć nie sformułowanego w nim *expressis verbis*.

2. Przed przystąpieniem do wyjaśnienia poszczególnych zagadnień interpretacyjnych należy wyjaśnić, jaka jest *ratio legis* interpretowanego przepisu i jaka jest funkcja wyrażonej w nim normy prawnej w systemie regulacji gospodarki publicznymi zasobami gruntowymi. Ustalenia w tym zakresie będą bowiem pomocne w rozstrzygnięciu omawianych wątpliwości interpretacyjnych.

Pierwszeństwo byłych właścicieli lub ich spadkobierców w nabyciu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży bądź oddania w użytkowanie wieczyste, wyrażone w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami, zostało ustanowione przez ustawodawcę w nowelizacji z 29 września 1990 r., a więc w pierwszym roku obowiązywania Konstytucji RP w wersji zmienionej nowelizacją z 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 444), proklamującej zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 1) oraz wzmożoną ochronę własności (art. 7), w okresie intensywnych przemian systemu społeczno-gospodarczego zmierzających do gospodarki rynkowej, związanej z przewagą prywatnej

własności. Jednym z oficjalnie uznawanych postulatów tych przemian ustrojowych jest postulat reprivatyzacji, choć jej zakres, zasady i formy są problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych. Idea reprivatyzacji po 1989 roku zasadza się na przekonaniu, że zmiany własnościowe dokonane w Polsce w poprzednim porządku ustrojowym (od lat czterdziestych do lat osiemdziesiątych), zwłaszcza jeśli miały charakter przymusowej i nieekwiwalentnej ekspropriacji, były niezgodne z powszechnie uznanymi standardami ochrony własności, zakładającymi w szczególności legitymowanie każdego wywłaszczenia ważnymi celami publicznymi i prawo do słusznego odszkodowania. Fakt pogwałcenia tych zasad przez ustawodawstwo lub praktykę w przeszłości bywa częstym uzasadnieniem postulatów reprivatyzacyjnych. Problem zadośćuczynienia właścicielom niesłusznie pozbawionym swej własności przed 1990 rokiem nie został jeszcze przez ustawodawcę generalnie rozwiązany, niemniej jednak w ustawodawstwie stanowionym po 1989 roku można spotkać przepisy – o ograniczonym zasięgu działania – wyrażające tendencję reprivatyzacyjną, będące instrumentami swego rodzaju „rozliczenia” z ustawodawstwem i praktykami minionego okresu.

Generalnie można stwierdzić, że tendencja reprivatyzacyjna wyraża się w oficjalnych zapowiedziach i w licznych inicjatywach ustawodawczych, w praktyce organów administracji i sądów polegającej na wzruszaniu – na podstawie odpowiednich przepisów proceduralnych – wydanych w przeszłości z naruszeniem prawa decyzji i orzeczeń powodujących utratę własności, wreszcie znajduje wyraz w niektórych szczegółowych regulacjach prawa *legis latae*, stanowionych od 1989 roku. Regulacjami takimi są na przykład przepisy o zwrocie majątków kościelnych osób prawnych. Tendencję reprivatyzacyjną wyraża art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zmianami), w myśl którego nie może być sprzedana nieruchomość z zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, w sprawie której toczy się postępowanie oparte na zarzucie sprzecznego z prawem przejęcia na rzecz Skarbu Państwa. Do takich przepisów zaliczyć należy również omawiany art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami (w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 1990 roku).

Przepis ten opiera się na założeniu, że skoro nieruchomość, która kiedyś została przejęta do zasobów publicznych, jest obecnie w tych zasobach zbędna i zostaje przeznaczona do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, to pierwszeństwo jej nabycia powinien mieć poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy, zaś przy korzystaniu z tego pierwszeństwa z oczywistych względów nie może być stosowany przetargowy tryb zbycia. Zadośćuczynienie wobec byłego właściciela czy jego spadkobierców ma tutaj wymiar przede wszystkim moralny, a w mniejszym stopniu materialny, skoro wartość nieruchomości będąca podstawą wyznaczenia ceny kupna–sprzedaży lub określenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustala się według dyspozycji art. 38 ustawy, a więc w szczególności przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie gruntami i dokonanych nakładów. Tak ustalona wartość często może być niższa niż wartość „podbita” na przetargu. Trudno jednak uznać tę preferencję finansową dla byłych właścicieli za zbyt daleko idącą, skoro analogicznie dotyczy ona także najemców i dzierżawców lokali przeznaczonych do sprzedaży (art. 21 ust. 7 w związku z art. 23 ust. 3 i art. 38 ustawy).

Chybione jest twierdzenie Prokuratora Generalnego, że rozpatrywany w niniejszej sprawie art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami jest kontynuacją unormowania zawartego w dawnym art. 17 tejże ustawy. Przepis art. 17 przed nowelizacją z 1990 r. był elementem regulacji tworzenia terenów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, która oparta była na przejmowaniu, w drodze wykupu umownego lub wywłaszczenia, na własność Państwa (własności komunalnej wówczas nie było) w zasadzie wszystkich gruntów, które znalazły się

w wyznaczonych uchwałą właściwej rady narodowej granicach skoncentrowanego budownictwa jednorodzinne. Regulacja ta dopuszczała tylko zatrzymanie albo otrzymanie (jeżeli zatrzymanie byłoby niemożliwe) na własność przez dotychczasowych właścicieli po jednej działce budowlanej. Dawny art. 17 pełnił więc funkcję gwarancyjną, a nie reprivatyzacyjną, nie miał nic wspólnego z ideą naprawiania byłym właścicielom skutków przymusowego i nieekwiwalentnego a więc niesprawiedliwego przejmowania nieruchomości przez Państwo w przeszłości. Nowelizacja z 1990 r. zerwała z przejmowaniem na własność publiczną gruntów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne w celu ich zbywania na rzecz nowych inwestorów, toteż nie było potrzeby wprowadzania odpowiednika dawnego art. 17. Sprawy własnościowe związane z przekształcaniem terenów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne reguluje obecnie – o wiele korzystniej dla właścicieli gruntów – art. 16. Z kolei ochronę interesów właścicieli, których nieruchomości zostały przejęte w trybie wywłaszczenia, a stały się zbędne z punktu widzenia celu uzasadniającego wywłaszczenie, reguluje obecnie art. 69 ustawy o gospodarce gruntami. Przepis ten nakłada obowiązek zwrotu nieruchomości w takich wypadkach, co jest rozwiązaniem dalej idącym od prawa pierwszeństwa byłego właściciela w wypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste (stosowanie art. 23 ust. 4 do nieruchomości uprzednio wywłaszczonych lub wykupionych na cel uzasadniający wywłaszczenie nie jest wykluczone, choć w praktyce będzie należeć do rzadkości). Przepis art. 69 ustawy o gospodarce gruntami jest nie tyle wyrazem tendencji reprivatyzacyjnej, co logicznym dopełnieniem zasady prawa wywłaszczeniowego, wyrażonej obecnie w art. 46 ust. 2 tej ustawy, tj. zasady niezbędności nieruchomości na określony cel publiczny: skoro tylko przesłanka niezbędności odpadła, wywłaszczona nieruchomość powinna zostać zwrócona.

Określone w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców w nabyciu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste jest przede wszystkim wynikiem politycznie motywowanej decyzji ustawodawcy, znajduje jednak również uzasadnienie w konstytucyjnych wartościach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. Z racji tego „zakotwiczenia” w wartościach konstytucyjnych omawiane pierwszeństwo należy traktować jako jedną z istotnych zasad określonego w ustawie o gospodarce gruntami systemu dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej. Nietrafne jest traktowanie tego pierwszeństwa jako wyjątku od zasady sprzedaży nieruchomości lub ich oddawania w użytkowanie wieczyste w trybie przetargu. Zasada pierwszeństwa byłych właścicieli ma nie mniejsze znaczenie niż zasada przetargu. Zasada pierwszeństwa służy ochronie słuszych interesów osób, których dawniej pozbawiono ich praw do nieruchomości; poszanowanie własności wymaga, aby te osoby były brane pod uwagę w pierwszej kolejności jako potencjalni nabywcy w sytuacji, w której nieruchomość jest przeznaczona do zbycia. Z kolei zasada przetargu służy ochronie interesu publicznego, jest jedną z gwarancji ekonomicznej racjonalności wyboru nabywcy i ustalenia warunków zbycia, niedopuszczenia do niesłusznym korzyści indywidualnych kosztem mienia publicznego. Między obydwoma zasadami istnieje swego rodzaju równowaga, a w konsekwencji przy rozstrzyganiu wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przypadków niestosowania przetargu ze względu na pierwszeństwo byłych właścicieli lub ich spadkobierców nie ma zastosowania reguła *exceptiones non sunt extendendae*. Przez odesłanie w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami do art. 38 tejże ustawy stworzona została podstawa prawna ochrony majątkowych interesów właściciela publicznego w przypadkach bezprzetargowego zbywania nieruchomości z powodu skorzystania z prawa pierwszeństwa.

3. Pierwsze ze szczegółowych zagadnień interpretacyjnych dotyczących art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami – rozstrzygnięte w pierwszej części tezy 1 sentencji uchwały – znajduje rozwiązanie na płaszczyźnie analizy językowej i systemowej. Złożony z czterech ustępów art. 23 stanowi zespół powiązanych ze sobą przepisów regulujących tryb sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, który musi być interpretowany jako całość. Zakres przedmiotowy tej regulacji jest określony w ust. 1, w którym *expressis verbis* mowa jest o nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin. Za przeznaczone do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste ustawodawca uznaje tylko takie nieruchomości, które zostały ujęte w wykazie sporządzonym przez właściwy organ państwa albo gminy. Z przepisów ust. 3 i 4 wynika obowiązek powiadomienia o: przeznaczeniu do sprzedaży lokalu najemcy lub dzierżawcy, sprzedaży lokalu oraz analogiczny obowiązek powiadomienia byłego właściciela nieruchomości (gruntowej bądź lokalowej) albo jego spadkobierców. W ust. 4 sprecyzowany jest ponadto zakres przedmiotowy pierwszeństwa byłych właścicieli – przez wskazanie, że pierwszeństwo dotyczy „nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa”. Oczywiście chodzi tutaj o nieruchomości, które uległy takiemu przejęciu w przeszłości. Na gruncie wykładni językowej z tego zastrzeżenia nie sposób wyprowadzić ograniczenia zakresu stosowania ust. 4 w stosunku do zakresu stosowania całego art. 23, określonego w ust. 1 tegoż artykułu, to znaczy nie sposób wyprowadzić wniosku, że pierwszeństwo określone w ust. 4 stosuje się tylko do nieruchomości, które w momencie ich przeznaczenia do sprzedaży albo oddania w użytkowanie wieczyste należą do Skarbu Państwa.

Ponieważ omawiane pierwszeństwo dotyczy nieruchomości, które w przeszłości zostały przejęte na własność Skarbu Państwa, logiczne jest, że odnosi się ono również do tych nieruchomości należących obecnie do gmin, które otrzymały one od Skarbu Państwa tj. do nieruchomości skomunalizowanych (z mocy samego prawa bądź przekazanych decyzją wojewody) na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. (powołanej w pkt. 1 sentencji). Przejęcie nieruchomości na własność gminy pod rządami obecnego art. 23 ustawy o gospodarce gruntami nie stanowiłoby natomiast przesłanki pierwszeństwa przewidzianego w ust. 4 tego przepisu.

Przyjęcie, iż pierwszeństwo określone w ust. 4 omawianego artykułu ustawy o gospodarce gruntami dotyczy wszystkich sytuacji określonych w ust. 1 tego artykułu – a więc odnosi się nie tylko do nieruchomości Skarbu Państwa, lecz także nieruchomości gmin – nie jest skutkiem zastosowania wykładni rozszerzającej. Natomiast wniosek przeciwny, według którego pierwszeństwo byłych właścicieli dotyczyłoby tylko nieruchomości Skarbu Państwa, byłby efektem wykładni zawężającej, dla której musiałyby istnieć bardzo ważne racje systemowe bądź celowościowe. Racji takich trudno się dopatrzeć; przeciwnie: jak trafnie sugeruje Wnioskodawca, z punktu widzenia art. 23 ust. 4 ustawy nie ma żadnego znaczenia ewentualna komunalizacja gruntów uprzednio przejętych przez Skarb Państwa.

Dla sprecyzowania zakresu sytuacji, do jakich odnosi się omawiane pierwszeństwo (art. 23 ust. 4 w związku z ust. 1 tegoż artykułu), konieczne jest wskazanie, że ma ono zastosowanie zarówno do nieruchomości państwowych bądź gminnych przeznaczonych do sprzedaży, jak i do takich nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do zapatrywania (prezentowanego m.in. w piśmiennictwie), iż pierwszeństwo to dotyczy obu form dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej, wymienionych w ust. 1 art. 23 ustawy o gospodarce gruntami. Z nieprecyzyjnej redakcji ust. 4, w którym mowa jest o „nabyciu” nieruchomości i o „cenie równej wartości tej nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 38” nie można wyprowadzić wniosku, że ustawodawca miał na myśli tylko sprzedaż nieruchomości, jeśli dla wyłączenia z zakresu stosowania omawianego pierwszeństwa przypadków oddawania gruntów w użytkowanie

wieczyste nie ma żadnych racji systemowych ani celowościowych. Skoro nie ulega wątpliwości, że pierwszeństwo istnieje przy dalej idącej formie dysponowania nieruchomością, jaką jest jej sprzedaż, to tym bardziej istnieje ono przy oddaniu w użytkowanie wieczyste (argument *a maiori ad minus*).

4. Wśród zagadnień interpretacyjnych wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, największe wątpliwości może nasuwać problem wyjaśniony w drugiej części tezy 1 sentencji, tj. kwestia stosowania pierwszeństwa z art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami do tzw. gruntów warszawskich, a to z uwagi na zawarte w tym przepisie sformułowanie „nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa”. Rozstrzygając tę wątpliwość należy mieć na względzie z jednej strony omówiony wyżej cel art. 23 ust. 4, a z drugiej strony okoliczność, że pojęcie „przejęcie na rzecz Skarbu Państwa” nie jest jednoznaczną konstrukcją prawną i obejmuje różne zdarzenia prawne. Do zdarzeń tych należały na przykład: przejście własności na Skarb Państwa z mocy samego prawa, przymusowe odjęcie prawa własności na mocy aktu administracyjnego lub orzeczenia sądowego, zastosowanie prawa pierwokupu, wykonanie roszczenia o przeniesienie własności. Cel omawianego unormowania nie pozwala na różnicowanie tych form na gruncie art. 23 ust. 4. Nie można też uznawać za istotną okoliczności, czy z formalnoprawnego punktu widzenia Skarb Państwa stał się właścicielem nieruchomości już w momencie odjęcia prawa własności dotychczasowemu właścicielowi, czy też później, w wyniku ustrojowych przekształceń własnościowych dokonywanych przed rokiem 1990. Wprowadzając w roku 1990 interpretowany przepis, ustawodawca ustosunkował się do owych przekształceń w sposób niejako zbiorczy, używając pewnego (niezbyt precyzyjnego) skrótu redakcyjnego, bez wnikania w szczegółowe konstrukcje formalnoprawne.

W ustroju własności publicznej od 1944 roku do momentu ustanowienia interpretowanego przepisu w 1990 roku zachodziły zmiany determinowane założeniami politycznymi i ideologicznymi. Początkowo istniała jeszcze zarówno własność Skarbu Państwa, jak i własność komunalna (gmin i innych związków samorządu terytorialnego). Wkrótce stan ten zaczął ulegać zasadniczym zmianom.

Własność Skarbu Państwa rychło okazała się kategorią nie pasującą do nowych koncepcji ustrojowych. W doktrynie prawnej i ustawodawstwie torowała sobie drogę wzorowana na prawie radzieckim koncepcja tzw. jednolitego funduszu własności państwowej – zakładająca, że własność państwowa (nazywana też własnością ogólnonarodową) przysługuje nie poszczególnym państwowym osobom prawnym (wśród nich Skarbowi Państwa), lecz niepodzielnie Państwu. Koncepcja ta znalazła pełny wyraz legislacyjny dopiero w kodeksie cywilnym z 23 kwietnia 1964 r. (art. 128 § 1 w pierwotnym brzmieniu), jednak była przyjmowana już w latach czterdziestych. Znamienna jest pod tym względem ewolucja terminologii w aktach normatywnych regulujących transformację własności prywatnej we własność państwową. W dekrete PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13) oraz w dekrete PKWN z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82) mowa była jeszcze o „przejściu” (z mocy samego prawa) lub „przejęciu” (na mocy aktu administracyjnego) nieruchomości na własność Skarbu Państwa, ale w ustawie z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17) zamiast Skarbu Państwa *expressis verbis* mowa już była o Państwie, jako nowym właścicielu nacjonalizowanych przedsiębiorstw (m.in. w art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1), Skarb Państwa został zaś wymieniony tylko jako osoba prawna obowiązana do świadczenia odszkodowania za niektóre składniki mienia znacjonalizowanego (art. 7 ust. 1). Terminologia wskazująca na Państwo – a nie Skarb Państwa – jako właściciela stosowana

była w szeregu aktów ustawodawczych na długo przed wejściem w życie kodeksu cywilnego. Wyrażona w art. 128 (w brzmieniu pierwotnym) kodeksu cywilnego koncepcja jednolitego funduszu własności państwowej została wcześniej sformułowana w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 1961 r., sygn. akt I CO 20/61 (OSNC z 1962 r., z. II, poz. 1), który stwierdził, że mienie ogólnonarodowe „z punktu widzenia prawa cywilnego jest własnością Państwa, a nie poszczególnych organizacji państwowych”.

Istniejąca z kolei jeszcze w pierwszych latach powojennych własność komunalna, była traktowana przez nowe władze jako kategoria przejściowa. Ustrojowym zwieńczeniem procesu „zrastania się” samorządu terytorialnego z władzami państwowymi i własności komunalnej z własnością państwową były zmiany wprowadzone nowelizacją konstytucyjną z dnia 20 marca 1950 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 129) i uchwaloną tego samego dnia ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (tamże, poz. 130). W myśl art. 32 tejże ustawy związku samorządu terytorialnego zostały zniesione, a ich majątek stał się z mocy prawa majątkiem Państwa.

Dywersyfikacja tzw. własności państwowej, czyli wyodrębnienie własności Skarbu Państwa i własności innych państwowych osób prawnych, a także restytucja kategorii własności komunalnej i komunalizacja części mienia państwowego, wreszcie uregulowanie praw państwowych i komunalnych osób prawnych do znajdujących się w ich władaniu gruntów Skarbu Państwa i gmin są dziełem reform zapoczątkowanych w 1989 roku. Sprawy te są dobrze znane i w tym miejscu nie wymagają szczegółowego omówienia.

Formalnoprawny status tych gruntów zaliczanych do kategorii tzw. gruntów warszawskich, które pozostały w zasobach publicznych, ulegał zatem ewolucji stosownie do omówionych wyżej zmian ustawodawczych. W 1950 roku stały się one gruntami Państwa i pozostawały nimi aż do wejścia w życie nowelizacji do kodeksu cywilnego z dnia 31 stycznia 1989 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 11), zmieniającej art. 128 kc, kiedy to – zgodnie z wykładnią autentyczną ustawodawcy zawartą *implicite* w art. 2 nowelizacji z 29 września 1990 r. do ustawy o gospodarce gruntami – właścicielem tych gruntów stał się Skarb Państwa. Trzeba jednak wspomnieć, że również przed rokiem 1989 w księgach wieczystych zakładanych dla nieruchomości państwowych (w tym także dla tych tzw. gruntów warszawskich, które pozostały w zasobach państwowych) w dziale II jako właściciela wpisywano Skarb Państwa (por. § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. Nr 19, poz. 18), co uzasadnione było tym, iż Państwo, jako takie, nie było osobą prawną. Z kolei w roku 1990 część tzw. gruntów warszawskich uległa komunalizacji z mocy samego prawa lub z mocy decyzji administracyjnej, a część pozostała własnością Skarbu Państwa.

Z tych wszystkich powodów należy uznać, że użyte w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami sformułowanie „nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa” obejmuje grunty, które w latach 1944 – 1990 przechodziły – z mocy samego prawa, na podstawie orzeczeń sądowych, aktów administracyjnych lub zdarzeń cywilnoprawnych – na własność Skarbu Państwa, Państwa lub gminy m.st. Warszawy. Na gruncie interpretowanego przepisu nie ma bowiem żadnego uzasadnienia różnicowanie tych nieruchomości ze względu na to, który z wymienionych podmiotów stawał się właścicielem nieruchomości w momencie, w którym prawo własności tracił dotychczasowy właściciel. W każdym przypadku mieliśmy do czynienia z utratą prawa własności przez dotychczasowego właściciela na rzecz podmiotu reprezentującego interes publiczny i – niezależnie od tego, jak podmiot ten był określany w momencie odjęcia prawa własności dotychczasowemu właścicielowi – zdeterminowane ewolucją koncepcji ustrojowych przemiany stosunków własnościowych prowadziły do zaliczenia przejętej nieruchomości do tzw. jednolitego funduszu własności państwowej, a następnie do identyfikacji Skarbu Państwa jako właściciela. Stosowanie na gruncie art. 23 ust.

4 wspomnianego rozróżnienia – irrelevantnego z punktu widzenia celu tego unormowania – oznaczałoby bezzasadne różnicowanie sytuacji prawnej obywateli w sytuacjach identycznych lub zasadniczo podobnych, co kolidowałoby z zasadą równości praw obywateli, wyrażoną w art. 67 ust. 2 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych. Wykładnia sformułowana w tezie 2 sentencji takiej kolizji unika; zawsze zaś w razie wątpliwości interpretacyjnych należy przyjmować ten wariant wykładni, który najpełniej odpowiada zasadom konstytucyjnym.

Zważyć ponadto należy, iż byli właściciele tzw. gruntów warszawskich nie zostali potraktowani przez władze publiczne w sposób zgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (wyrażonymi obecnie w art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych). Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu z 26 października 1945 r. Choć zniszczenie Warszawy przez okupanta uzasadniało komunalizację gruntów w tym mieście, to jednak prawodawca daleki był od przerzucenia na dotychczasowych właścicieli kosztu tej komunalizacji, lecz przeciwnie, przyznał im określone uprawnienia majątkowe, mające stanowić rekompensatę za komunalizację. W myśl art. 7 tego dekretu właściciele ci mogli ubiegać się o przyznanie „prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną” na gruncie będącym dotąd ich własnością albo na gruncie o równej wartości użytkowej, w razie zaś niezgłoszenia wniosku lub niemożności jego uwzględnienia gmina obowiązana była uiścić ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za grunty i budynki, płatne „w miejskich papierach wartościowych”. Wnioski o przyznanie odpowiednich praw w praktyce jednakże często nie były uwzględniane, zaś wspomniane papiery wartościowe nawet nie zostały wyemitowane, nie wprowadzono też żadnej zamiennej formy odszkodowań. Po upaństwowieniu mienia gminy m. st. Warszawy organy państwowe nie poczuwały się do zadośćuczynienia roszczeniom wynikającym z dekretu z 26 października 1945 r., mimo że dekret z 1945 r. nadal obowiązywał. Wymienione w art. 7 dekretu prawa do gruntów ulegały z mocy prawa różnym przekształceniom (np. prawo zabudowy zostało przekształcone we własność czasową, która mogła nie być przedłużona, następnie instytucja własności czasowej została zniesiona i zastąpiona użytkowaniem wieczystym). Wreszcie art. 89 ustawy o gospodarce gruntami w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99; wg obecnej numeracji: art. 82) stanowił w ust. 1 o wygaśnięciu – z dniem wejścia w życie ustawy – roszczeń przewidzianych w owym dekrete, dotyczących przyznania praw do gruntów zamiennych lub odszkodowania. W ust. 2-5 powołanego artykułu ustawy o gospodarce gruntami zostały określone nowe uprawnienia byłych właścicieli niektórych kategorii przejętych gruntów lub ich następców prawnych: osoby te w terminie do 31 grudnia 1988 r. mogły zgłosić wnioski o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i o zwrot budynków, przy czym osoba fizyczna mogła ubiegać się o zwrot tylko jednej nieruchomości. Jak wspomniano, w 1990 roku oficjalnie zapowiedziano generalne ustawowe uregulowanie skutków komunalizacji tzw. gruntów warszawskich, lecz dotychczas to nie nastąpiło. Skoro zaś owa komunalizacja nastąpiła z mocy samego prawa i miała charakter powszechny, to bez specjalnej regulacji prawnej osoby zainteresowane nie będą mieć skutecznych środków wzruszenia jej skutków – środków podobnych do tych, jakie np. według reguł ogólnych (m. in. określonych w kodeksie postępowania administracyjnego i w kodeksie postępowania cywilnego) przysługują osobom, które pozbawiono dawniej własności w trybie rozstrzygnięć indywidualnych z naruszeniem obowiązujących podstaw materialnoprawnych lub procedur. Powyższe okoliczności sprawiają, że z przyczyn leżących po stronie ustawodawcy, a także po stronie organów stosujących prawo znaczna część osób, które utraciły własność na mocy dekretu z 26 października 1945 r., znalazła się w sytuacji niestabilności lub niepewności co do

ich praw, bez otrzymania sprawiedliwego zadośćuczynienia za utratę majątku na rzecz dzieła odbudowy Warszawy, wbrew literze i założeniom dekretu z 1945 roku.

Biorąc pod uwagę powyższy kontekst historyczny trzeba stwierdzić, że wyłączenie byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich oraz ich następców prawnych z zakresu stosowania art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami byłoby sprzeczne nie tylko z art. 67 ust. 2, lecz także z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych.

Podkreślić należy także, iż preferencja, jaka dla byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich (lub ich spadkobierców) wynika z art. 23 ust. 4 w związku z art. 38 ustawy o gospodarce gruntami, jest przywilejem umiarkowanym i nie pozostaje w istotnej kolizji z interesem publicznym, skoro omawiane pierwszeństwo polega niejako na prawie „wykupienia” nieruchomości według ich aktualnej wartości i tylko w sytuacji, gdy są one zbędne w zasobach publicznych. Omawiana instytucja prawna nie zawiera żadnych elementów potrącenia przez osobę wykonującą prawo pierwszeństwa wartości nieruchomości utraconej na mocy dekretu z 1945 r. Tymczasem w wydawanych po 1989 roku przepisach regulujących gospodarkę gruntami stanowiącymi własność publiczną można znaleźć preferencje idące o wiele dalej. Przykładem takiego unormowania jest art. 2c nowelizacja z 29 września 1990 r. do ustawy o gospodarce gruntami (w brzmieniu nadanym ustawą z 21 października 1994 r., Dz.U. Nr 123, poz. 601), w myśl którego każda osoba prawna, która była tylko użytkownikiem gruntu państwowego lub komunalnego w dniu 5 grudnia 1990 r., nie wyłączając gruntu, który był zabudowany przed objęciem go w użytkowanie, ma roszczenie przeciw Skarbowi Państwa albo gminie o oddanie jej tego gruntu w użytkowanie wieczyste i przeniesienie własności budynków; roszczenie to przysługuje osobie prawnej niezależnie od tego, czy grunt jest zbędny na cele publiczne, zaś ustanowienie użytkowania wieczystego wiąże się ze znaczną korzyścią w postaci zwolnienia z pierwszej opłaty rocznej. W porównaniu z tą i podobnymi preferencjami uprzywilejowanie byłych właścicieli tzw. gruntów warszawskich wynikające z art. 23 ust. 4 w związku z art. 38 ustawy o gospodarce gruntami jawi się jako unormowanie szczególnie uzasadnione, jednocześnie dobrze chroniące interes publiczny.

5. Jeśli chodzi o zagadnienie interpretacyjne wyjaśnione w pkt. 2 sentencji, należy na wstępie rozważyć w jakim znaczeniu ustawodawca użył pojęcia „nieruchomość” w rozpatrywanym art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami. Chodzi mianowicie o to, czy w odniesieniu do gruntów chodzi o część powierzchni ziemskiej stanowiącą odrębny przedmiot własności (por. art. 46 kc) w granicach według stanu z chwili odjęcia własności poprzedniemu właścicielowi prywatnemu, czy też w granicach według stanu obecnego. Oczywiście jest, że skutek przekształcenia stosunków prawnych i faktycznych granice te nie zawsze są tożsame. Funkcja reprivatyzacyjna (restytucyjna) interpretowanego przepisu jednoznacznie przemawia za wyborem pierwszego wariantu wykładni, tj. za uznaniem, iż pierwszeństwo nabycia dotyczy nieruchomości w granicach według stanu z chwili utraty własności przez właściciela, któremu (bądź którego spadkobiercom obecnie to pierwszeństwo przysługuje).

Nie ma natomiast podstaw do tego, aby z zakresu przedmiotowego art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami wyłączyć nieruchomości, na które Skarb Państwa lub gmina poczyniły, choćby znaczne, nakłady budowlane czy inne (*argument lege non distinguente*). Chociaż w wyniku takich nakładów mogło nastąpić przekształcenie materialnej substancji nieruchomości oraz zwiększenie jej wartości użytkowej i rynkowej, to przecież z prawnego punktu widzenia wzniesienie nowych lub zwiększenie wartości istniejących budynków samo przez się nie powoduje powstania nowej nieruchomości gruntowej, ponieważ naniesienia trwale z gruntem związane są jego częściami składowymi (art. 48 kc).

Jak wspomniano wyżej, w art. 23 ust. 4 wyrażona została istotna zasada systemu dysponowania nieruchomościami państwowymi i komunalnymi, z którą wiążą się określone prawa obywateli. Dla ewentualnej wykładni ścieśniającej tego przepisu ze względów celowościowych – a taką byłaby interpretacja wprowadzająca ograniczenia przedmiotowe nie wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę – musiałyby istnieć szczególnie ważne powody, mające oparcie w normach konstytucyjnych. Takich powodów nie wskazał Wnioskodawca, nie dopatrył się ich też Trybunał Konstytucyjny.

W szczególności nie można przyjąć, że przy wykładni ustalonej w tezie 2 sentencji występuje skrepowanie Skarbu Państwa czy gminy w stopniu większym, niż ma to miejsce w wypadku nieruchomości znajdującej się stanie zbliżonym do tego, w jakim odebrano ją poprzedniemu właścicielowi. I w jednym, i w drugim wypadku wartość nieruchomości ustala się według art. 38 omawianej ustawy, uwzględniając m.in. dokonane nakłady (ust. 2). Trzeba też podkreślić, że z art. 23 ust. 4 nie wynika bezwzględne roszczenie o zawarcie umowy kupna-sprzedaży albo umowy oddania w użytkowanie wieczyste, a tylko pierwszeństwo nabycia nieruchomości w wypadku, gdy właściwy organ zadecydował o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży albo oddania w użytkowanie wieczyste.

Pewna komplikacja pojawia się w sytuacji, gdy po upaństwowieniu lub skomunalizowaniu kilku nieruchomości gruntowych sąsiadujących ze sobą, które należały do różnych właścicieli, grunty te zostały połączone w jedną, zorganizowaną całość i zabudowane bądź urządzone w taki sposób, że nowy budynek lub inne części składowe nieruchomości zostały posadowione nie w granicach jednej przejętej nieruchomości, lecz zajmują obszar kilku dawniej odrębnych, obecnie połączonych gruntów, tak iż praktycznie sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste może dotyczyć tylko niepodzielnie tej nowej całości. Od strony prawnej komplikacja polega wówczas tylko na tym, że mamy do czynienia ze zbiegiem kilku praw pierwszeństwa, zatem podmioty uprawnione powinny w zasadzie wykonać swoje prawa wspólnie, w odpowiednich częściach ułamkowych. Jest to zresztą sytuacja analogiczna do tej, w której przedmiotem pierwszeństwa jest nieruchomość, która do momentu jej upaństwowienia bądź komunalizacji należała do kilku prywatnych współwłaścicieli albo gdy pierwszeństwo przysługuje kilku spadkobiercom byłego właściciela.

Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie wypowiadanie się o sposobie rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości bądź kolizji w różnych hipotetycznych przypadkach zbiegu pierwszeństwa przysługującego na podstawie rozpatrywanego przepisu kilku podmiotom (np. rozstrzygnięcie kwestii sposobu wykonania prawa pierwszeństwa w sytuacji, gdy spośród kilku osób uprawnionych tylko niektórzy chcą i mogą je wykonać), gdyż Trybunał nie był o to pytany. Wystarczy w tym miejscu ograniczyć się do stwierdzenia, że interpretowany przepis nie wyklucza zbiegu pierwszeństwa kilku osób i że w takiej sytuacji wspólne nabycie przez te osoby nieruchomości w odpowiednich częściach ułamkowych jest jednym z dopuszczalnych sposobów wykonania przez nie prawa pierwszeństwa.

W ramach przysługującego ustawodawcy władztwa do stanowienia prawa odpowiadającego przyjętemu celom społeczno-gospodarczym mógłby on, w granicach wytyczonych normami konstytucyjnymi, wyraźnie i precyzyjnie określić pewne ograniczenia w stosowaniu pierwszeństwa, o którym mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami (w szczególności ograniczenia związane z poczynieniem przez właściciela publicznego znacznych nakładów budowlanych na nieruchomość). Niedopuszczalne jest natomiast zastępowanie w tym ustawodawcy przez interpretatora.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny ustalił wykładnię jak w sentencji.