

Uchwała¹
z dnia 29 marca 1993 r.
Sygn. akt (W. 13/92)

w sprawie wykładni art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski
Kazimierz Działocha
Henryk Groszyk
Maria Łabor-Soroka - sprawozdawca
Wojciech Łączkowski
Remigiusz Orzechowski
Ferdynand Rymarz
Janina Zakrzewska
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu w dniu 29 marca 1993 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470), wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 10 ust. 5 z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

ustalił:

użyte w przepisie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; zm.: z 1991 r. Nr 83, poz. 373; Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464 oraz z 1992 r. Nr 91, poz. 455) sformułowanie "pod budowę ulic" oznacza, że wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału.

UZASADNIENIE

I

¹ tekst sentencji - Dz. U. Nr 27, poz. 126

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o podjęcie powszechnie obowiązującej wykładni art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przez ustalenie, czy sformułowanie "pod budowę ulic" użyte w tym przepisie ustawy należy rozumieć wąsko, to jest jako dające podstawę do wydzielenia z nieruchomości objętej podziałem gruntów niezbędnych jedynie pod budowę nowych ulic i tylko niezbędnych dla obsługi działek powstałych w wyniku podziału, ale przewidzianych w planie zagospodarowania przestrzennego, czy też należy je interpretować szeroko, przy zastosowaniu definicji budowy użytej w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.), to jest uwzględnić także rozbudowę i przebudowę ulic, przy czym pojęcie to odnosić również do ulic nie należących do kategorii dróg gminnych i lokalnych miejskich, to znaczy do każdej ulicy (drogi) przewidzianej w planie zagospodarowania przestrzennego, do której przylega działka objęta podziałem.

W związku z tym, że ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie ustala, co należy rozumieć pod pojęciem budowy ulic i powstały wątpliwości, jaki jest zakres przedmiotowy tego pojęcia, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił w uzasadnieniu wniosku następujące wersje interpretacyjne:

1) chodzi wyłącznie o budowę nowych ulic, przy czym:

a) mogą to być tylko ulice niezbędne dla obsługi nowo powstałych działek, a więc również wewnętrzne (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych) (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), ale przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego;

b) może to być każda ulica przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego, ale należąca do kategorii dróg gminnych lub lokalnych miejskich;

c) może to być każda ulica przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego, choćby nawet jej realizacja nie należała do zadań gminy (droga krajowa lub wojewódzka);

2) chodzi nie tylko o budowę ulic, lecz także o ich rozbudowę lub przebudowę przy założeniu jak w 1 lit. b) i c).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podał, że wątpliwości interpretacyjne są pogłębione faktem, że ustawa przewiduje przejście gruntu wydzielonego pod budowę ulic tylko na własność gmin, co uzasadniałoby tezę, że w omawianym trybie może dojść do wydzielenia gruntów tylko na cele związane z drogami gminnymi lub lokalnymi miejskimi przewidzianymi w planie zagospodarowania przestrzennego.

Wnioskodawca podał, że w sprawach rozpoznawanych przez Naczelną Sąd Administracyjny różnie jest pojmowane wśród sędziów pojęcie "pod budowę ulic". Jedni rozumieją je wąsko, przyjmując, że jest to podstawa do wydzielenia z nieruchomości objętej podziałem gruntów niezbędnych jedynie pod budowę nowych ulic koniecznych do obsługi działek powstałych w wyniku podziału, ale przewidzianych w planie zagospodarowania przestrzennego, inni zaś interpretują je szeroko, przyjmując, iż chodzi tu nie tylko o budowę ulic, lecz również o ich rozbudowę i przebudowę.

Ostatecznie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego ze swej strony uważa, że przepis art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości powinien

być interpretowany ścieśniająco, wskazując, iż w każdym czasie - w razie potrzeby - może dojść do uruchomienia trybu wywłaszczeniowego, ponieważ "budowa i utrzymanie dróg" są wymieniane na pierwszym miejscu wśród celów wywłaszczenia (art. 46 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Do takiego wniosku zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi także zasada wyrażona w art. 46 ust. 1 ustawy, gdzie mówi się, iż tryb wywłaszczeniowy stosuje się, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez ograniczenie lub odjęcie prawa własności, przy czym pierwszeństwo ma postępowanie cywilnoprawne. Z uwagi na to, że tryb przewidziany w przepisie art. 10 ust. 5 powołanej ustawy jest równorzędny z wywłaszczaniem, jego stosowanie powinno być ograniczone tylko do niezbędnego minimum.

Prokurator Generalny w piśmie złożonym do sprawy przedstawił następujące stanowisko: przez użyte w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sformułowanie "pod budowę ulic" należy rozumieć wydzielenie z nieruchomości objętej podziałem, gruntów niezbędnych jedynie pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku podziału.

Prokurator Generalny przychylił się do poglądu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że przepis art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości powinien być interpretowany ścieśniająco. Pogląd swój Prokurator Generalny uzasadnił następująco:

Przepis art. 11 ust. 1 omawianej ustawy przewiduje, iż "gminy mogą tworzyć zasoby gruntów na cele zabudowy miast i wsi a w szczególności na...", zaś art. 12 tej ustawy stanowi, że "zarządy gmin nabywają grunty do zasobów, przygotowują dla nich opracowania geodezyjne i projektowe oraz projekty podziałów nieruchomości, a także wyposażają grunty wchodzące do zasobów w urządzenia komunalne oraz niezbędne sieci i uzbrojenia terenu" i jest to podstawowa forma pozyskiwania gruntów przez gminy na cele urbanizowania obszarów użyteczności publicznej.

Drugą formą pozyskiwania gruntów jest wywłaszczanie nieruchomości na rzecz gmin - o którym mowa w rozdziale 6 ustawy - jeżeli nieruchomości te są niezbędne na cele publiczne, w tym i na budowę i utrzymanie dróg i urządzeń komunikacji publicznej (art. 46 ust. 2 pkt 1).

Trzecią formą pozyskiwania gruntów przez gminę, jak twierdzi Prokurator Generalny, jest w istocie przepis art. 10 ust. 5 omawianej ustawy, z mocy prawa w następstwie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego o podziale nieruchomości.

Prokurator Generalny odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 8 maja 1990 r. sygn. K. 1/90 stwierdził, że skoro jest to tryb równorzędny z wywłaszczaniem, to jego stosowanie powinno być ograniczone do niezbędnego minimum, to jest tylko "do nowo powstałych ulic" przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku podziału. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten nie może być wykorzystywany w sytuacjach dotyczących rozbudowy i przebudowy ulic. W takich przypadkach powinna być stosowana droga cywilnoprawna gromadzenia przez gminy zasobów gruntów (art. 11 i nast.), lub wywłaszczanie (art. 46 i nast.).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

Przepis art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) dotyczy głównie podziału nieruchomości "i to na podstawie decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu" i istotą postępowań wszczętych na podstawie tego przepisu jest podział nieruchomości.

Przepis art. 10 ust. 1 przewiduje możliwość podziału nieruchomości pod warunkiem jego zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a niezależnie od tego w ust. 2 tego przepisu przewiduje się możliwość podziału nieruchomości bez względu na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile zachodzą potrzeby wymienione w pkt 1, 2 i 3 tego ustępu przepisu. Podział nieruchomości następuje, jak przewiduje ust. 3 art. 10 na podstawie decyzji rejonowego organu administracji ogólnej zatwierdzającej projekt podziału lub przez sąd, jak przewiduje to ust. 40 art. 10. Jeżeli dopuszczalność podziału jest uwarunkowana ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidzianego w ust. 1 art. 10, to wówczas sąd zasięga w tej sprawie opinii rejonowego organu rządowej administracji ogólnej.

Przepis ust. 5 art. 10 jakkolwiek jest zamieszczony w rozdziale 1 pt. "Przepisy ogólne" to jednak łączy się ściśle tylko z treścią art. 10 a istotą postępowań (administracyjnych, sądowych) wszczętych na podstawie tego przepisu, jak wyżej wspomniano, jest podział nieruchomości na działki. Kwestia wydzielenia gruntów pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, i to za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, powstaje niejako wtórnie jako wynik tego podziału, wobec czego wydzielenie gruntów pod budowę ulic wynika z potrzeby obsługi działek powstałych w wyniku podziału. Mogą to być zatem tylko nowe ulice, a nie rozbudowa lub przebudowa ulic już istniejących.

Przepis ust. 5 art. 10 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który przewiduje wydzielenie gruntów pod budowę ulic, jest jedną z form, ale nie podstawową pozyskiwania gruntów przez gminę. Tryb przewidziany w tym przepisie jest równorzędny z wywłaszczaniem, wobec czego jego stosowanie powinno być ograniczone tylko do sytuacji niezbędnych, bowiem do takiego wniosku prowadzi zasada wyrażona w art. 46 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą tryb wywłaszczeniowy stosuje się, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez ograniczenie lub odjęcie prawa własności, przy czym pierwszeństwo ma postępowanie cywilnoprawne.

Jak słusznie podnieśli Wnioskodawca i Prokurator Generalny, skoro istnieją także podstawowe formy pozyskania gruntów o jakich mówi przepis art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, przewidujący iż gminy mogą tworzyć zasoby gruntów na cele zabudowy miast i wsi, następnie art. 12 ustawy stanowiący, że zarządy gmin nabywają grunty do zasobów oraz art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy umożliwiający pozyskanie gruntów przez wywłaszczanie nieruchomości na rzecz gmin, jeżeli nieruchomości te są niezbędne na cele publiczne w tym i na budowę i utrzymanie dróg i urządzeń komunikacji publicznej, to brak jest podstaw do rozszerzającej interpretacji przepisu art. 10 ust. 5.

Należy też podkreślić, że uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny wskazał na to już w orzeczeniu w sprawie K. 1/90 rozstrzygając inne kwestie związane z tym uregulowaniem (dawniej art. 12 ust. 5). W związku z powyższym należy odwołać się do zasady wynikającej z art. 7 Konstytucji pozostawionego w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426), w myśl której wywłaszczenie powinno być stosowane jedynie w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi oraz gdy za pomocą innych środków prawnych tychże celów nie można zrealizować.

Z powyższego wynika, że dokonując wykładni ustawy przy pomocy Konstytucji należy zawężająco określić zakres stosowania art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ta wąska interpretacja tego przepisu, jak już wyżej wykazano, nie powoduje niemożliwości realizacji celów powołanej ustawy, można bowiem dla pozyskania gruntów przez gminę wykorzystać postępowanie wywłaszczeniowe zawarte w tej ustawie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię jak w sentencji.