



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 15/18
BAS-WAKU-2905/18

Warszawa, 13 marca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	19. 03. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Wałbrzychu VIII Wydział Cywilny z 10 października 2018 r. (sygn. akt P 15/18), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu pytającego

1. W dniu 7 grudnia 2018 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Wałbrzychu Wydział Cywilny z 10 października 2018 r., sygn. akt [redacted] (wpływ do TK – 29 października 2018 r., uzupełnienie braków formalnych – 28 listopada 2018 r.). Sprawa ta rozpatrywana jest przed Trybunałem pod sygn. akt P 15/18.

Przedmiotem kontroli jest: art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) w związku z art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim przewiduje konieczność uzyskania przez część współwłaścicieli nieruchomości postanowienia sądowego wydanego na podstawie art. 199 k.c. w celu uzyskania zgody na wystąpienie z powództwem o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, w sytuacji, gdy jedynym współwłaścicielem, który nie wyraża zgody na zawarcie tego rodzaju umowy jest jednostka samorządu terytorialnego, przeciwko której powództwo to miałyby zostać skierowane.

Sejm, będąc organem, który wydał zakwestionowane akty normatywne, jako uczestnik postępowania jest zobowiązany do złożenia wyjaśnień i przedstawienia stanowiska w sprawie (art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2. Sąd Rejonowy w Wałbrzychu Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) w postanowieniu z 10 października 2018 r. (sygn. akt [redacted], dalej: postanowienie), na podstawie art. 193 Konstytucji przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) jako aktu prawnego wydanego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 199 k.c. jako aktu prawnego wydanego przez Sejm Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej pozostaje zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przewiduje konieczność uzyskania przez część współwłaścicieli nieruchomości postanowienia sądowego wydanego na podstawie art. 199 k.c. w celu uzyskania zgody na wystąpienie z powództwem o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, w sytuacji, gdy jedynym współwłaścicielem, który nie wyraża zgody na zawarcie tego rodzaju umowy jest jednostka samorządu terytorialnego, przeciwko której powództwo to miałyby zostać skierowane”.

W najnowszym tekście jednolitym ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204) brzmienie zaskarżonego przepisu art. 209a ust. 1 u.g.n. nie uległo zmianie, dlatego będzie on podstawą formułowanego stanowiska.

3. Kwestionowany przepis art. 209a ust. 1 u.g.n. ma następujące brzmienie: „Jeżeli przy wyodrębnianiu własności lokali w budynku wydzielono dla tego budynku działkę gruntu niespełniającą wymogów działki budowlanej, właścicielom lokali przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego roszczenie o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, która wraz z dotychczas wydzieloną działką gruntu będzie spełniać wymogi działki budowlanej, pod warunkiem że roszczenie to zostało zgłoszone łącznie przez właścicieli wszystkich lokali; w razie braku zgody stosuje się przepisy art. 199 Kodeksu cywilnego”.

Powołany związkowo art. 199 k.c. brzmi: „Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli”.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z 13 grudnia 2018 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie P 15/18.

5. Sąd pytający zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w kontekście rozpatrywania w postępowaniu nieprocesowym

wniosku z 10 kwietnia 2018 r., w którym wnioskodawcy będący osobami fizycznymi, wnieśli o wyrażenie zgody na wystąpienie przez wnioskodawców przeciwko uczestnikowi _____ postępowania – Gminie S _____ - z roszczeniem z art. 209a ust. 1 u.g.n. o oddanie przez uczestnika na rzecz wnioskodawców we współużytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej, która to nieruchomość wraz z nieruchomością gruntową wydzieloną pod budynkiem położonym w S _____, będzie spełniać wymogi działki budowlanej. W rzeczonym budynku wyodrębnione zostały lokale, których współwłaścicielami są wnioskodawcy. W nieruchomości wspólnej wnioskodawcom przysługują udziały wynoszące łącznie _____ %. Właścicielem dwóch pozostałych niewyodrębnionych lokali jest uczestnik postępowania – Gmina S _____ – któremu przysługuje udział _____ % w nieruchomości wspólnej. Nieruchomością wspólną jest budynek stanowiący odrębną nieruchomość i grunt pod tym budynkiem, oddany wnioskodawcom we współużytkowanie wieczyste. Właścicielem gruntu jest jednostka samorządu terytorialnego (Gmina S _____), która zarazem jako właściciel części lokali w budynku objętym wnioskiem jest uczestnikiem postępowania.

Natomiast sąsiednia działka, będąca przedmiotem roszczenia, stanowi własność uczestnika postępowania będącego jednostką samorządu terytorialnego.

Jak zaznacza sąd pytający, „w takim układzie procesowym uzyskanie zastępczej zgody przez wnioskodawców na wystąpienie przeciwko uczestnikowi postępowania z powództwem o oddanie przez uczestnika na rzecz wnioskodawców we współużytkowanie wieczyste sąsiedniej nieruchomości gruntowej implikować będzie zaistnienie po stronie powodowej współuczestnictwa koniecznego jednolitego w ujęciu unormowań art. 72 § 2 k.p.c. [art. 72 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, powyżej i dalej: k.p.c.) w brzmieniu: «Jeżeli przeciwko kilku osobom sprawa może toczyć się tylko łącznie (współuczestnictwo konieczne), przepis paragrafu poprzedzającego stosuje się także do osób, których udział w sprawie uzasadniałby jej rozpoznanie w postępowaniu odrębnym»; art. 72 § 1 k.p.c. brzmi: «Kilka osób może w jednej sprawie występować w roli powodów lub pozwanych, jeżeli przedmiot sporu stanowią: 1) prawa lub obowiązki im wspólne lub oparte na tej samej podstawie faktycznej i prawnej (współuczestnictwo materialne); 2) roszczenia lub zobowiązania jednego rodzaju, oparte na jednakowej podstawie faktycznej i prawnej, jeżeli ponadto właściwość sądu jest uzasadniona dla każdego

z roszczeń lub zobowiązań z osobna, jako też dla wszystkich wspólnie (współuczestnictwo formalne)» – uzupełnienie własne] oraz art. 73 § 2 k.p.c. [art. 73 k.p.c. stanowi: «§ 1. Każdy współuczestnik działa w imieniu własnym. § 2. W wypadku jednak, gdy z istoty spornego stosunku prawnego lub z przepisu ustawy wynika, że wyrok dotyczyć ma niepodzielnie wszystkich współuczestników (współuczestnictwo jednolite), czynności procesowe współuczestników działających są skuteczne wobec nie działających. Do zawarcia ugody, zrzeczenia się roszczenia albo uznania powództwa potrzeba zgody wszystkich współuczestników” – uzupełnienie własne]. Konstatacja taka prowadzi nieodparcie do wniosku, że w przypadku takim nastąpi konfuzja procesowa po stronie powodowej oraz pozwanej, skoro po stronie pozwanej wystąpi będąca współuczestnikiem w sporze jednostka samorządu terytorialnego – gmina Szczawno – Zdrój” (postanowienie, s. 2).

Zdaniem sądu pytającego, ze względu na to, że „dopuszczalność procesu cywilnego warunkuje m. in. brak tożsamości podmiotowej jego stron; konfuzja ról procesowych prowadzić musi do konstatacji o pierwotnej bądź następczej niedopuszczalności procesu. W takiej zaś sytuacji adekwatną reakcją procesową pozostaje: w pierwszym przypadku odrzucenie pozwu - art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. [w brzmieniu: «Sąd odrzuci pozew: 1) jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna» – uzupełnienie własne], a w drugim przypadku umorzenie postępowania – art. 355 § 1 k.p.c. [w brzmieniu: «Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli powód cofnął ze skutkiem prawnym pozew lub jeżeli wydanie wyroku stało się z innych przyczyn zbędne lub niedopuszczalne» – uzupełnienie własne]” (postanowienie, s. 2).

Sąd pytający stwierdził, że „zasadnym jest także uznanie, że samo wymaganie od współwłaścicieli, którzy dochodzą roszczenia z art. 209a ust. 1 u.g.n., aby najpierw wystąpili jako wnioskodawcy w postępowaniu nieprocesowym z wnioskiem o wyrażenie zgody na wystąpienie z powództwem przeciwko tożsamemu uczestnikowi postępowania nieprocesowego, narusza poręczone przez art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpoznania (rozpatrzenia) sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Należy jednocześnie uznać, że regulacja przewidująca ww. dwuetapowość postępowania narusza wywodzone z treści art. 2 Konstytucji standardy prawidłowej legislacji, skoro w istocie dla rozpoznania jednej kwestii prawnej wymaga

przeprowadzenia dwóch postępowań, co w żadnej mierze nie może być uznane za rozwiązanie racjonalne” (postanowienie, s. 2).

Wskazana przez sąd pytający sytuacja prowadzi, jego zdaniem, „do wniosku o niekonstytucyjności unormowania art. 209a ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 199 k.c. w zakresie, w jakim przewiduje ono konieczność uzyskania przez część współwłaścicieli nieruchomości postanowienia sądowego wydanego na podstawie art. 199 k.c. w celu uzyskania zgody na wystąpienie z powództwem o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, w sytuacji, gdy jedynym współwłaścicielem, który nie wyraża zgody na zawarcie tego rodzaju umowy jest ta sama jednostka samorządu terytorialnego” (postanowienie, s. 3).

Sąd pytający wyraził przekonanie, że „uregulowania prowadzącego do konkluzji o konieczności każdorazowego odrzucania pozwów wnoszonych w tego rodzaju sprawach z uwagi na występujące automatycznie zjawisko konfuzji procesowej, nie da się pogodzić z normą art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantującej każdemu prawo do sądu. Regulacja taka ze swej istoty pozbawia stronę współwłaścicieli występujących z wnioskiem o którym mowa w art. 209a ust. 1 u.g.n. prawa do sądu, skoro następstwem pomyślnego dla nich rozstrzygnięcia w postępowaniu nieprocesowym będzie każdorazowo odrzucenie wniesionego przez nich pozwu. [...] Unormowania takiego nie da się także [...] pogodzić z będącą pochodną norm wynikających z treści art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji. Regulacja ta prowadzi bowiem do rozstrzygnięć absurdalnych, stojących w sprzeczności z celem, jaki przysługiwał ustanowieniu tego rodzaju unormowania, skoro skutkiem uwzględnienia wniosku w postępowaniu nieprocesowym, stanowiącym obligatoryjny element postępowania w tej samej materialnoprawnej sprawie - miałyby być automatyczne zanegowanie tego samego roszczenia na etapie procesu. Co więcej skutki kwestionowanej regulacji prowadzą do wniosku także o dyskryminacyjnym aspekcie kwestionowanego unormowania, wszak w bezzasadny sposób prowadzą one do pogorszenia sytuacji prawnej podmiotów będącymi współwłaścicielami (współużytkownikami wieczystymi) nieruchomości, których współwłaścicielem jest także ta sama jednostka samorządu terytorialnego, skoro utrudniają (o ile wręcz nie uniemożliwiają) dochodzenie przez takich współwłaścicieli roszczenia z art. 209a ust. 1 u.g.n., ze względu na to, kto jest adresatem roszczenia (w istocie inny współwłaściciel, w odniesieniu do

współwłaścicieli nieruchomości, wśród których nie występuje jednostka samorządu terytorialnego będąca adresatem roszczenia przewidzianego przez art. 209a ust. 1 u.g.n. Tym samym kwestionowana regulacja jawi się jako niezgodna także z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (postanowienie, s. 3-4).

II. Analiza formalnoprawna

1. Pytanie prawne, z którym wystąpił Sąd Rejonowy w Wałbrzychu Wydział Cywilny, ma podstawę prawną w art. 193 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

2. Ustawowe wymogi dotyczące pytania prawnego zostały określone w art. 52 ustawy o TK, zgodnie z którym: „1. Pytanie prawne ma formę postanowienia. 2. Pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. 3. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało przedstawione”.

3. W art. 193 Konstytucji wyrażone zostały trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Są to: 1) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy; 2) przesłanka przedmiotowa, zgodnie z którą przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie

ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; 3) przesłanka funkcjonalna, zgodnie z którą wystąpienie z pytaniem prawnym jest uzasadnione tylko wówczas, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06, zob. także M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61-231).

4. W sprawie będącej przedmiotem niniejszego stanowiska nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanek podmiotowej i przedmiotowej pytania prawnego, zastrzeżenia powstają natomiast w odniesieniu do spełnienia przesłanki funkcjonalnej. Przed przejściem do szczegółowego rozpatrzenia sprawy należy przypomnieć, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający jest „oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne [...]. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem [...]. Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne również wtedy, gdy utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu ma istotne znaczenie dla samego przebiegu postępowania, a w szczególności dla realizacji podstawowych praw stron w tym postępowaniu” (wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09; zob. również m.in. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12 oraz wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07). Pytanie prawne jest niedopuszczalne, jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy prawne lub akt normatywny (postanowienie TK z 14 listopada 2017 r. sygn. akt P 13/17).

5. Sąd pytający, wyjaśniając, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, stwierdził, że „uzyskanie odpowiedzi na tak określone pytanie prawne – w przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny udzieli na nie odpowiedzi pozytywnej – spowoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie przedłożonego wniosku, a jednocześnie spowoduje, że wnioskodawcy, którzy zainicjowali to postępowanie będą mogli dochodzić swoich praw bezpośrednio na drodze procesu (arg. z art. 13 § 1 in principio k.p.c. [„Sąd rozpoznaje sprawy w procesie, chyba że ustawa stanowi inaczej” – uzupełnienie własne]), bez ryzyka wystąpienia konfuzji ról procesowych, które zasygnalizowane zostało w niniejszym pytaniu.

W świetle powyższego wniosek o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy art. 209a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) w związku z art. 199 k.c. pozostaje zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przewiduje konieczność uzyskania przez część współwłaścicieli nieruchomości postanowienia sądowego wydanego na podstawie art. 199 k.c. w celu uzyskania zgody na wystąpienie z powództwem o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, w sytuacji, gdy jedynym współwłaścicielem, który nie wyraża zgody na zawarcie tego rodzaju umowy jest jednostka samorządu terytorialnego, przeciwko której powództwo to miałyby zostać skierowane, wydaje się zasadny i konieczny” (postanowienie, s. 4).

6. Przytoczone powyżej wyjaśnienie sądu pytającego, co do zasadności zadania pytania prawnego, budzi poważne wątpliwości w kwestii spełnienia formalnoprawnego wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK. Skoro pytanie prawne ma następującą strukturę: czy art. 209a ust. 1 u.g.n. w związku z art. 199 k.c. pozostaje zgodny ze wskazanymi przez sąd pytający wzorcami konstytucyjnymi, to odpowiedź pozytywna na to pytanie (udzielona ewentualnie przez TK) powinna mieć następującą strukturę: art. 209a ust. 1 u.g.n. w związku z art. 199 k.c. jest zgodny ze wskazanymi przez sąd pytający wzorcami konstytucyjnymi. Sąd pytający uzasadnił konieczność skierowania pytania prawnego tym, że „uzyskanie odpowiedzi na tak określone pytanie prawne – w przypadku gdy Trybunał

Konstytucyjny udzieli na nie odpowiedzi pozytywnej – spowoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie przedłożonego wniosku, a jednocześnie spowoduje, że wnioskodawcy, którzy zainicjowali to postępowanie będą mogli dochodzić swoich praw bezpośrednio na drodze procesu (arg. z art. 13 § 1 in principio k.p.c.), bez ryzyka wystąpienia konfuzji ról procesowych, które zasygnalizowane zostało w niniejszym pytaniu”.

Tak sformułowane wyjaśnienie sądu pytającego, rozumiane zgodnie z jego literalnym brzmieniem, jawi się jako absurdalne, ponieważ wynika z niego, że jeśli Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że kwestionowany przepis jest zgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, to „spowoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie przedłożonego wniosku, a jednocześnie spowoduje, że wnioskodawcy, którzy zainicjowali to postępowanie będą mogli dochodzić swoich praw bezpośrednio na drodze procesu (arg. z art. 13 § 1 in principio k.p.c.), bez ryzyka wystąpienia konfuzji ról procesowych, które zasygnalizowane zostało w niniejszym pytaniu”.

Biorąc pod uwagę całość przedstawionej przez sąd pytający argumentacji, wydaje się jednak, że sądowi pytającemu chodziło raczej o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że kwestionowany przepis jest niezgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

7. Argumentacja sądu pytającego budzi także poważne wątpliwości co do spełnienia formalnoprawnego wymogu unormowanego w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, a mianowicie sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienia, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Konieczność uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradiktoryjności postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07).

W orzecznictwie trybunalskim konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed TK powinno zawierać szczegółową i precyzyjną juretyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny”. Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też

czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13).

8. Sąd pytający przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w związku z rozpatrywaną w postępowaniu nieprocesowym sprawą wnioskodawców będących osobami fizycznymi, którzy w celu realizacji roszczenia przyznanego im w art. 209a ust. 1 u.g.n. – wobec braku zgody właścicieli wszystkich lokali – na podstawie art. 199 k.c. wnieśli o wyrażenie zgody na wystąpienie przez wnioskodawców przeciwko uczestnikowi postępowania, będącego jednostką samorządu terytorialnego, z roszczeniem z art. 209a ust. 1 u.g.n., tj. z roszczeniem o oddanie we współużytkowanie wieczyste przez tego uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawców przyległej nieruchomości gruntowej.

Wprowadzenie regulacji wyrażonej w art. 209a ust. 1 u.g.n. wiąże się ze spotykanym w praktyce, istotnym problemem niewłaściwego wydzielenia działek gruntu, które po wyodrębnieniu lokali w skład nieruchomości wspólnej – często po tzw. obrysie budynku. „Takie wydzielenie działki prowadziło do pozbawienia jej walorów działki budowlanej, a co się z tym wiąże – m.in. do istotnych komplikacji przy uzyskiwaniu pozwoleń na budowę lub składaniu zgłoszeń robót budowlanych, związanych z przebudową, remontami i modernizacjami budynków. Z uwagi na wagę społeczną tego zjawiska oraz liczbę osób, których problem mógł dotyczyć, zasadne stało się wprowadzenie ustawowych regulacji ułatwiających możliwość rozwiązania istniejącej niekorzystnej sytuacji” (A. Prusaczyk, *Art. 209a (Własność lokali)* [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis, nb. 1). Artykuł 209a u.g.n. dotyczy sytuacji, gdy podział nieruchomości (wydzielanie działki gruntu pod budynkiem) w związku z ustanawianiem odrębnej własności lokali nastąpił w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przepis ten „ma na celu stworzenie podstaw do usunięcia nieprawidłowości związanych z wydzieleniem działek zabudowanych budynkami, przeznaczonych do ustanowienia w nich odrębnej własności lokali, które nie spełniały wymagań działki budowlanej, i doprowadzenie tam, gdzie jest to możliwe, do prawidłowego ukształtowania powierzchni zabudowanych już działek budowlanych w taki sposób, aby mogły one spełniać wymagania i funkcje działki

budowlanej, służąc prawidłowemu korzystaniu z budynku” (A. Prusaczyk, *Art. 209a (Własność lokali)*, *op.cit.*, Legalis, nb. 1).

Roszczenie przewidziane w art. 209a u.g.n., dotyczy takiego samego prawa do gruntu, jakie jest związane z odrębną własnością lokali, a więc albo własności gruntu, albo prawa wieczystego użytkowania gruntu.

Jak podkreśla doktryna, rozwiązanie prawne zastosowane w art. 209a u.g.n. nie jest zbyt praktyczne, ponieważ powoduje przedłużanie się procesu uzyskiwania zgody wszystkich właścicieli lokali na nabycie nieruchomości sąsiednich, a gdy w skład wspólnoty mieszkaniowej wchodzi wielu właścicieli lokali, może wręcz (na skutek toczących się postępowań spadkowych i nieuregulowanego stanu własności niektórych lokali) uniemożliwić uzyskanie takiej zgody. Jako remedium na taką sytuację ustawodawca przewidział jednak odpowiednie roszczenie zgłaszane przez właściciela nieruchomości sąsiedniej (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art.209(a) ustawy o gospodarce nieruchomościami*, 2018, Lex).

W poglądach doktryny za nietrafny uznano wniosek, że „do chwili ustanowienia przez gminę odrębnej własności wszystkich lokali w budynku wielomieszkaniowym na rzecz dotychczasowych najemców tych lokali nie ma możliwości nabycia na podstawie art. 209a u.g.n. prawa użytkowania wieczystego obciążającego nieruchomość przyległą stanowiącą własność gminy. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by gmina (a w analogicznej sytuacji także Skarb Państwa lub inna jednostka samorządu terytorialnego) zbyła właścicielom wyodrębnionych lokali udziały w prawie wieczystego użytkowania nieruchomości sąsiedniej odpowiadające ich udziałom w prawie wieczystego użytkowania działki, która dotychczas wchodziła w skład nieruchomości wspólnej, doprowadzając w ten sposób na nieruchomości sąsiedniej do takiego samego stanu jak w dotychczasowej nieruchomości wspólnej (tj. do stanu, w którym gmina także ma udział, tylko że jest to udział przypadający na niewyodrębnione lokale i odpowiadający części gruntu, która nie została oddana w użytkowanie wieczyste). Należy też zwrócić uwagę, że fakt, iż przepis art. 209a ust. 1 u.g.n. dotyczy wszystkich właścicieli lokali (a nie tylko właścicieli lokali stanowiących odrębną własność), powoduje jedynie konieczność współdziałania właściciela gruntu będącego jednocześnie właścicielem niewyodrębnionych lokali z pozostałymi właścicielami lokali w zakresie składania wniosku o nabycie udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntu sąsiedniego (jakie przypadają na lokale wyodrębnione). Taki publiczny właściciel gruntu

oddanego w użytkowanie wieczyste, który jest jednocześnie właścicielem lokali, może zostać na podstawie omawianego przepisu przymuszony do takiego współdziałania (jako właściciel części lokali) poprzez zastosowanie przez innych właścicieli lokali przepisu art. 199 k.c. [...].

Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia, gdy w skład wspólnoty mieszkaniowej wchodzi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego będące jednocześnie właścicielem przyległych gruntów, które ma nabyć wspólnota, bo wtedy także one muszą zgłosić roszczenie o nabycie tych gruntów przez wspólnotę (niejako do siebie). [...] Jeśli nabywane grunty należą do jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, które są też współwłaścicielami nieruchomości wspólnej, grunty przyległe będą nabywane przez pozostałych właścicieli lokali od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w ułamkowych częściach (lub będą im oddawane przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste).

W tych małych wspólnotach, w których właściciele lokali bezpośrednio sprawują zarząd nieruchomością wspólną, nie tylko z roszczeniem o nabycie przyległych gruntów muszą wystąpić wszyscy właściciele lokali, ale też oni sami dokonują czynności przygotowawczych prowadzących do sporządzenia umowy ich nabycia. Natomiast podpisywanie umowy wygląda tak samo jak w dużych wspólnotach.

[...] Samo nabycie omawianych gruntów przez wspólnotę następuje na rzecz wszystkich właścicieli lokali – w odpowiednich ułamkowych częściach (odpowiadających ich udziałom we własności nieruchomości wspólnej) na rzecz każdego z nich. Tak więc przedstawiciele Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego powinni dysponować nie tylko odpowiednimi pełnomocnictwami do dokonania tej czynności w imieniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale też przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego powinni dbać, by grunty te zostały nabyte na podstawie odpowiednich zarządzeń wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast bądź uchwał organów wykonawczych, podejmowanych ewentualnie zgodnie z odpowiednimi uchwałami rad w sprawie określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata (lub innych wyrażających zgodę na dokonanie takiej czynności). Taka dbałość polegałaby w praktyce w pierwszej kolejności na kontroli, czy podejmowana przez właścicieli lokali uchwała

wyrażająca zgodę na nabycie gruntów jest zgodna z uchwałą rady i uchwałą lub zarządzeniem organu wykonawczego. Powinny też zostać dopełnione procedury przewidziane w art. 35 u.g.n.

Dokonanie całej operacji w przypadku gdy np. ta sama gmina jest właścicielem gruntów przyległych i jednym z właścicieli lokali wchodzących w skład wspólnoty mieszkaniowej, która ma nabyć te grunty, przy zgodnej woli stron (bez konieczności występowania z roszczeniem do sądu) wymaga niezwykle precyzyjnego zharmonizowania w czasie działań (procedur) wewnątrz wspólnoty mieszkaniowej i działań gminy, która obowiązana jest zbywać nieruchomości zgodnie z przepisami komentowanej ustawy i postanowieniami organów gminy, a ma jednocześnie niejako i zbyć grunty przyległe, i nabyć ich część jako jeden z właścicieli lokali we wspólnocie. W omawianym przypadku nie można raczej zastosować zasady, że gmina zbywa jedynie udziały w działce przyległej do nieruchomości wspólnej pozostałym właścicielom lokali we wspólnocie mieszkaniowej, bo przepis art. 209a ust. 1 u.g.n. wyraźnie wymaga, by roszczenie o nabycie działek przyległych do nieruchomości wspólnej zostało zgłoszone przez wszystkich właścicieli lokali (a więc także przez gminę, jeśli jest ona jednym z właścicieli lokali). [...]

Roszczenia wynikające z art. 209a u.g.n. mogą być dochodzone (na podstawie art. 64 k.c. [„Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie”

– uzupełnienie własne] i art. 1047 k.p.c. [„§ 1. Jeżeli dłużnik jest obowiązany do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, prawomocne orzeczenie sądu zobowiązujące do złożenia oświadczenia zastępuje oświadczenie dłużnika. § 2. Jeżeli złożenie oświadczenia woli jest uzależnione od świadczenia wzajemnego wierzyciela, skutek wymieniony w paragrafie poprzedzającym powstaje dopiero z chwilą prawomocnego nadania orzeczeniu klauzuli wykonalności” – uzupełnienie własne) na drodze postępowania sądowego przed sądami cywilnymi o nakazanie złożenia oświadczenia woli potrzebnego do zawarcia umowy” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 209(a) ustawy o gospodarce nieruchomościami*, 2018, Lex).

9. W postępowaniu nieprocesowym, które toczy się przed sądem pytającym, i w związku z którym sąd pytający przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, wnioskodawcami są osoby fizyczne, będące współwłaścicielami wyodrębnionych lokali, natomiast uczestnikiem postępowania jest jednostka samorządu terytorialnego, która jest właścicielem dwóch niewyodrębnionych lokali. Wnioskodawcy, na podstawie art. 199 k.c., wnieśli o wyrażenie zgody na wystąpienie przeciwko uczestnikowi postępowania, będącego jednostką samorządu terytorialnego, z roszczeniem z art. 209a ust. 1 u.g.n., tj. z roszczeniem o oddanie we współużytkowanie wieczyste przez tego uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawców przyległej nieruchomości gruntowe.

Ponieważ sąd pytający stanął przed decyzją w sprawie wydania zgody zastępczej w postępowaniu nieprocesowym, nie można na tym etapie mówić o zaistnieniu konfuzji ról procesowych.

Wprawdzie proces cywilny oparty jest na zasadzie dwustronności, mianowicie podmioty takie jak: powód i pozwany są usytuowane naprzeciw siebie jako strony. Proces jednostronny, niejako „z samym sobą” nie jest możliwy. Jednakże „inaczej jest w postępowaniu nieprocesowym, w którym wszyscy zainteresowani – bez względu na ich liczbę oraz stopień zainteresowania wynikiem sprawy oraz nasilenie sprzeczności lub zbieżności interesów – zajmują taką samą pozycję zarówno w stosunku do sądu, jak i w stosunkach między sobą. Wszystkie osoby występujące w postępowaniu nieprocesowym są jego uczestnikami, także wnioskodawca, który tym się wyróżnia spośród pozostałych uczestników, że spowodował wszczęcie postępowania” (J. Gudowski, *Art. 510 (Uczestnik; zainteresowany)*, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, Warszawa 2016, s. 53).

Pojęcie konfuzji procesowej, o której wystąpienie obawia się sąd pytający, „odnosi się do instytucji procesowej polegającej na występowaniu po przeciwstawnych stronach postępowania tego samego podmiotu. W polskim piśmiennictwie konfuzją procesową określa się sytuację o charakterze następczym, a zatem zlanie się procesowych stron w trakcie trwania postępowania. [...] Konfuzja procesowa rozumiana w sposób ścisły stanowi bezpośrednią konsekwencję wystąpienia sukcesji procesowej (*mortis causa* lub *inter vivos*), gdy jedna ze stron postępowania wstępuje w miejsce drugiej, co prowadzi do zlania się ról procesowych powoda i pozwanego w tym samym podmiocie” (A. Olaś, *Czy konfuzja procesowa*

musi prowadzić do umorzenia postępowania?, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 2, s. 236-237).

Zatem na etapie postępowania nieprocesowego nie można mówić o wystąpieniu konfuzji procesowej. Czy konfuzja procesowa wystąpi w ewentualnym przyszłym postępowaniu procesowym, którego celem będzie realizacja roszczenia, o którym mowa w art. 209a u.g.n., i jaki to będzie miało wpływ na decyzję sądu rozstrzygającego w tym procesie, nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pytającego. Sprawa nie jest tak oczywista, jak to przedstawił sąd pytający. Poglądy doktryny wskazują nawet na to, że „konfuzja procesowa nie musi bezwyjątkowo skutkować umorzeniem postępowania. Jeśli zlanie się stron procesu ma charakter odwracalny, a przywrócenie dwustronności postępowania nastąpi przed uprawomocnieniem się postępowania umarzającego proces, dopuszczalne jest kontynuowanie postępowania w zmienionej konfiguracji podmiotowej” (A. Olaś, *op.cit.*, s. 246). W każdym razie nie jest zadaniem sądu pytającego rozstrzygnięcie kwestii ewentualnego wystąpienia na etapie procesu konfuzji procesowej.

10. Podsumowując poczynione uprzednio rozważania Sejm wnosi o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński