

Warszawa, 17 maja 1999 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy Rutka Tartak, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego.

Stosownie do zlecenia z dnia 10 maja 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosku Rady Gminy Rutka Tartak z dnia 16 kwietnia 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 i art. 4 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230 z późn. zmianami).

1. Zdaniem Wnioskodawczynie zaskarżone przepisy naruszają:

1) zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności oraz innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji);

2) zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przezeń prawa.

Według wniosku, przepisy ustawy - Prawo wodne, uchwalonej w odmiennych warunkach ustrojowych, pozostają w sprzeczności ze wskazanymi wyżej postanowieniami Konstytucji, zapewniającymi ochronę własności komunalnej. Zaskarżone przepisy - wywodzi Wnioskodawczynie - stanowiące podstawę rozstrzygnięć organów orzekających, powodują w konsekwencji negatywne skutki społeczne "w naszej rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej".

Rada Gminy Rutka Tartak twierdzi, że przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191 z późn. zmianami) przewidują możliwość komunalizacji mienia państwowego bez jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych, wynikających z dotychczasowego ustawodawstwa. Z powyższego twierdzenia Wnioskodawczynie wyprowadza wniosek, że w odniesieniu do art. 1 i art. 4 ustawy - Prawo wodne zasada "*lex posterior derogat legi priori*" ma pełne zastosowanie, a zatem zaskarżone przepisy powinny utracić moc.

Wnioskodawczynie podnosi również zarzut naruszenia zasady zaufania do Państwa i stanowionego przezeń prawa przez odebranie gminie prawa własności jezior, uprzednio jej nadanego na podstawie decyzji Wojewody Suwalskiego z dnia 23 marca 1993 r. Decyzja ta, wydana na podstawie art. 5 ust. 4 i art. 18 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...), została uznana za nieważną z mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 1997 r., która następnie została zaskarżona przez Wójta Gminy Rutka Tartak do NSA. Naczelny Sąd Administracyjny skargę oddalił.

2. Wniosek Rady Gminy Rutka Tartak, moim zdaniem, jest bezzasadny.

Artykuł 1 ustawy - Prawo wodne stanowi, że wody są własnością Państwa, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 2 nie są własnością Państwa **powierzchniowe wody stojące** oraz wody w studniach i rowach; stanowią one własność właścicieli gruntów, na których się znajdują. Należy zatem przyjąć, że Państwo jest wyłącznym właścicielem powierzchniowych **wód płynących**.

Według art. 4 ustawy również grunty pokryte państwowymi wodami płynącymi stanowią własność Państwa w granicach określonych liniami brzegów.

Zaskarżone przepisy ustawy - Prawo wodne nie są niezgodne z Konstytucją. Według art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, **własność oraz inne prawa majątkowe, a także prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wyrażona w tym przepisie zasada dotyczy w jednakowym stopniu własności państwowej, samorządowej (gminnej) i prywatnej. Należy uznać, że w konkretnym przypadku nieodpłatne przekazanie Gminie Rutka Tartak działki z powierzchniową wodą płynącą (jeziorem) stanowiło naruszenie własności Skarbu Państwa.** Stwierdzenie nieważności decyzji w tej sprawie było decyzją administracyjną mającą na celu ochronę tej własności, zgodną z dyspozycją art. 64 ust. 2 Konstytucji. W tej sytuacji Wnioskodawczynie całkowicie bezpodstawnie usiłuje wykazać, że to owa decyzja, a ściślej - jej podstawa prawna, to znaczy przepisy art. 1 i art. 4 ustawy - Prawo wodne pozostają w sprzeczności z wymienionym wyżej przepisem Konstytucji. **Gmina Rutka Tartak nie może skutecznie powoływać się na konstytucyjną zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, jeżeli w danym wypadku odebranie jej własności polegało na stwierdzeniu nieważności decyzji, która wcześniej tę zasadę naruszyła.**

3. Supozycja Wnioskodawczynie, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z Konstytucją tylko w tego powodu, iż zostały uchwalone w odmiennych warunkach ustrojowych, nie świadczy o pełnym wykorzystaniu ogólnej

wiedzy prawniczej przy opracowywaniu wniosku. Ustawa - Prawo wodne jest regulacją prawną szczególną względem późniejszych unormowań wprowadzających zmiany ustrojowe. Dopóki przepisy art. 1 i art. 4 tej ustawy nie zostaną w sposób nie budzący wątpliwości zmienione bądź uchylone, dopóty ich moc obowiązująca nie może być kwestionowana. Obowiązuje bowiem zasada "*lex posterior generali non derogat legi priori speciali*".

Z treści przepisów ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) nie można wnioskować, że uchylają one, chociażby w sposób domniemany, art. 1 i art. 4 ustawy - Prawo wodne. Artykuł 5 ust 4 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) stanowi, że gminie, na jej wniosek, może być przekazane mienie państwowe inne niż wymienione w ustępach poprzedzających, **ale pod warunkiem, że jest ono związane z realizacją jej zadań**. Ustawa, o której mowa, nie wprowadza żadnych ograniczeń co do rodzaju, ilości lub wartości mienia przekazywanego. Artykuł 5 ust. 4 tejże ustawy w sposób natomiast wyraźny ogranicza prawną możliwość komunalizacji mienia państwowego przez określenie jej celu. **Otóż jedynym celem przekazania gminie na własność tego mienia może być realizacja przez nią zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji)**. W konkretnym przypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jak i Naczelny Sąd Administracyjny zgodnie uznali, że decyzja Wojewody Suwalskiego o nieodpłatnym przekazaniu działki, na której jest położone jezioro Kupowo, nie pozostaje w związku z realizacją tych zadań.

4. Całkowicie bezpodstawny jest również zarzut naruszenia zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego prawa. Wspomniana zasada jest pochodną konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, że zasada zaufania wymaga od ustawodawcy stanowienia takiego prawa, które nie działa wstecz na niekorzyść obywateli ani nie zaskakuje adresatów norm prawnych tworzących niekorzystne dla nich sytuacje prawne. Oznacza to zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom regulującym prawa i obowiązki obywateli i pogarszającym ich sytuację, a także nakaz ustanawiania odpowiedniego okresu "*vacatio legis*" w przypadku, gdy nowe prawo jest mniej korzystne dla obywatela od unormowań dotychczasowych, a zwłaszcza gdy godzi ono w jego prawa słusznie nabyte.

Zasada zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przezeń prawa stwarza przy tym obowiązek stanowienia prawa w taki sposób, który nie ogranicza praw i wolności obywateli, chyba że tego wymaga ważny interes (społeczny lub indywidualny) podlegający ochronie konstytucyjnej. Na ustawodawcy ciąży także obowiązek stanowienia przepisów prawa w sposób jasny i zrozumiały dla obywateli. **Łatwo wykazać, że zaskarżone przepisy ustawy - Prawo wodne w niczym nie uchybiają wymaganiom, o których wyżej mowa.** Brak zatem podstaw do kwestionowania ich zgodności z art. 2 Konstytucji.

Opracował: Witold Pawełko