

Warszawa, dn. 19 marca 2001r.

Opinia
w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego
złożonego przez Radę Miasta Helu
(sygn. akt K. 3101)

Rada Miasta Helu wniosła o stwierdzenie zgodności **art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju** (Dz.U. Nr 46, poz. 341) oraz **rozporządzenia z dnia 26 marca 1949r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte** (Dz.U. Nr 21, poz. 138) z **art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 art. 52 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP.**

1. Podstawę prawną wydania zaskarżonego rozporządzenia stanowił **art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 1932r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych.** Ustawa ta została z dniem 7 września 1951r. **uchylona przez dekret o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju** (art. 9 pkt 2).

Zgodnie z art. 4 dekretu "Istniejące na mocy dotychczasowych przepisów ograniczenia w obszarach warownych i rejonach umocnionych **zachowują swoją moc do czasu wydania** (przez Radę Ministrów) **dla tych obszarów przepisów wymienionych w art. 1"**, tzn.:

z ust. 1 - uznających pewne obszary za szczególnie ważne dla obrony kraju i wprowadzających na nich ograniczenia praw własności, posiadania, użytkowania i używania nieruchomości, przebywania lub zamieszkiwania oraz wykonywania określonych czynności (np. dokonywania pomiarów, zdjęć topograficznych lub fotograficznych, prowadzenia handlu obnośnego, obwoźnego lub przedsiębiorstw usługowych itp),

z ust. 2 - określających szczegółowo obszar i ustalających ograniczenia praw wprowadzanych na tym obszarze oraz określających, czy i w jakim zakresie stosuje się do tego obszaru przepisy dotyczące lokalizacji ogólnej i szczegółowej oraz przepisy prawa budowlanego w przedmiocie wznoszenia, przebudowy lub zmiany budynków w granicach obszarów warownych i w rejonach umocnionych.

Do chwili obecnej zapowiedziane przepisy wykonawcze do dekretu nie zostały wydane, a zatem nadal obowiązuje rozporządzenie z 1949r. podjęte na podstawie ustawy z 1932r., uchylonej w 1951r.

2. Naszym zdaniem, opiniowanym regulacjom należy postawić zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, który wyraża ustrojową zasadę **"Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym /.../".**

Pojęcie "państwa prawnego" jest równoznaczne z sumą cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego, a zwłaszcza zasadą podziału władz, zwierzchnictwa konstytucji, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnego źródła prawa.

W ujęciu formalnym "państwo prawne" wyraża zasadę, w myśl której prawo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, ale przede wszystkim przez organy państwowe. Oznacza to **dla organów władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa** (art. 7 Konstytucji).

a/ Na wstępie trzeba podkreślić, że przywołany wyżej art. 1 dekretu nie nakładał na Radę Ministrów **obowiązku** wydania stosownych aktów wykonawczych. Użyte sformułowanie: "Rada

Ministrów **może** /.../ uznać /.../" miało charakter fakultatywny, stąd od woli rządu zależało przyjęcie określonych w nim regulacji.

b/ Natomiast z dniem wejścia w życie Konstytucji RP, Rada Ministrów, tak jak inne organy władzy publicznej, została zobligowana do realizowania, a w realizacji - do przestrzegania, wszystkich postanowień ustawy zasadniczej.

Dlatego też przywołujemy fundamentalną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji; **"Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"**.

Wypada więc zapytać, dlaczego wśród przedłożonych przez Radę Ministrów projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji (art. 236 ust. 1 ustawy zasadniczej) zabrakło projektu zmiany opiniowanego dekretu, skoro z całą - pewnością - odesłanie do uregulowania w akcie podstawowym materii obejmujących ograniczenia praw i wolności jednostki jest ewidentnym przykładem naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

c/ W konkluzji twierzymy, że zaskarżone rozporządzenie oraz art. 1 dekretu naruszają (m.in.) konstytucyjne zasady:

- demokratycznego państwa prawnego (art. 2) **przez wkroczenie aktem podstawowym w materię zastrzeżoną dla ustawy;**
- podziału i równowagi władz (art. 10) **w związku z przejściem przez rząd kompetencji prawotwórczych Sejmu,**
- legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7) **przez stosowanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją,** który rodzi wiążące dla osób fizycznych (oraz innych podmiotów) skutki prawne.

3. Potwierdzenie trafności powyższych wniosków przynosi również szczegółowa analiza postanowień samego rozporządzenia.

Przepis ten zabrania - bez zezwolenia władzy wojskowej - prowadzenia działalności inwestycyjnej w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte.

Ponieważ nie zostały określone zarówno warunki, których zaistnienie legitymuje władzę wojskową do odmowy udzielenia zgody, jak też zasady i tryb zaskarżenia takiej decyzji przez jej adresata, uznajemy naruszenie konstytucyjnej **zasady legalizmu** (art. 7) oraz **prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd** (art. 45 ust. 1).

Warunek uzyskiwania zezwolenia ogranicza **zasadę społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej** (art. 20 Konstytucji), a jego ustanowienie w rozporządzeniu narusza art. 22 Konstytucji, zgodnie z którym **"Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny"**.

3

Przepis ten uzależnia - od zezwolenia władzy wojskowej - ważność umów przeniesienia własności nieruchomości, ustanowienia i przeniesienia własności czasowej, ustanowienia i przeniesienia użytkowania lub służebności na nieruchomościach oraz zawarcia umowy najmu lub dzierżawy.

Rozwiązanie to narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji: **"Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych /.../"** oraz art. 64 ust. 3 **"Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności"**. Pośrednio też nie gwarantuje korzystania z prawa określonego w art. 52 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji **"Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania. Wolności /.../ mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie"**. Z przyczyn wskazanych w 1 jest także niezgodne z zasadą legalizmu i narusza prawo do sądu.

Przepis ten stanowi, że dla zachowania prawa własności nieruchomości, nabytego w drodze dziedziczenia testamentowego, osoby nie będące spadkobiercami ustawowymi winny uzyskać zezwolenie władzy wojskowej. W przypadku niewniesienia w terminie rocznym od dnia otwarcia spadku prośby o udzielenie zezwolenia lub w przypadku odmownego załatwienia prośby, spadkobierca obowiązany jest w terminie 6 miesięcy, licząc od dnia doręczenia mu wezwania władzy wojskowej, do zbycia praw na rzecz osoby posiadającej zezwolenie władzy wojskowej. W razie nieuczynienia zadość wezwaniu w wyżej wskazanym terminie, nastąpi przymusowa sprzedaż nieruchomości.

Rozwiązanie to ewidentnie narusza art. 64 ust. 1 Konstytucji: "**Każdy ma /.../ prawo dziedziczenia**" oraz art. 64 ust. 2 "**/.../ prawo dziedziczenia podlega(ją) równej dla wszystkich ochronie prawnej**". Z przyczyn wskazanych w 1 jest także niezgodne z zasadą legalizmu i narusza prawo do sądu.

4. Mając na uwadze przedstawione wyżej zarzuty i nie znajdując argumentów potwierdzających konstytucyjność art. 4 w zw. z art. 1 dekretu oraz konstytucyjność i legalność rozporządzenia, proponujemy, by Sejm przychylił się do stanowiska Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Opracowała: Beata Szepietowska