

Warszawa, dnia 8. 11. 2002r.

Opinia prawna

W sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 37/02.

We wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie K 37/02 niezgodność z Konstytucją RP zarzuca się postanowieniom ustawy z dnia 24 lipca 2002r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju. W szczególności ustawie tej zarzuca się niezgodność:

- 1) art. 3 z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 164 ust. 1 i 3, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji RP,
- 2) art. 15 ust. 2 z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutu pierwszego wnioskodawca stwierdza w uzasadnieniu, że art. 3 ustawy jest niezgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP przez to, iż narusza pozycję ustrojową gminy Hel jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności ograniczając, bez dostatecznego uzasadnienia – prawo Gminy Hel do samodzielnego decydowania w sprawach wspólnoty lokalnej, a zwłaszcza możliwość wykonywania, w analogicznym do pozostałych gmin zakresie, zadań własnych, określonych przede wszystkim w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U.

z 2001r. nr 142, poz.1591 ze zm.). Kwestionowany artykuł przewiduje konieczność uzyskiwania zezwolenia na Dowódcy Marynarki Wojennej na:

- 1) nabycie i przeniesienie prawa własności nieruchomości,
- 2) ustanowienie użytkowania wieczystego i jego przeniesienie,
- 3) ustanowienie użytkowania nieruchomości,
- 4) najem lub dzierżawę nieruchomości przez czas przekraczający sześć miesięcy,
- 5) zmianę dotychczasowego zagospodarowania lub uzbrojenia terenu niepowodującą konieczności wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

- 6) inwestycje dotyczące linii kolejowych lub infrastruktury kolejowej, dróg publicznych lub leżących w ich ciągu obiektów inżynierskich, mostów i wiaduktów, infrastruktury telekomunikacyjnej albo urządzeń, instalacji i sieci energetycznych, z wyjątkiem remontów niepowodujących zmian geodezyjnych terenu,
- 7) budowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów.

Odmowa udzielenia zezwolenia następuje, jeżeli wykonanie czynności spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Jednocześnie ustawa ustanawia zasadę przysługiwania odszkodowania (w granicach poniesionej straty) za szkodę powstałą w następstwie ograniczeń, o których mowa w projekcie. O odszkodowaniu orzeka Dowódca Marynarki Wojennej w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu okręgowego.

Prezydent RP wnosi o ocenę niniejszej regulacji i sprawdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, czy ograniczenie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach i czy nie jest nadmierne oraz czy nadawanie rangi ustawowej przepisom aktów wykonawczych wydanych w całkowicie odmiennych warunkach ustrojowych jest faktycznie niezbędne ze względu na potrzeby ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Sugeruje przy tym rozważenie zastosowanie obowiązujących już przepisów rangi ustawowej dla realizacji celu zakładanego przez ustawodawcę.

Drugi zarzut – do art. 15 ust. 2 ustawy, ustanawiającego ograniczenie w zakresie dziedziczenia testamentowego nieruchomości położonych na obszarze szczególnie ważnym dla obrony kraju - uzasadniany jest poprzez odwołanie do wyrażonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji zasady ochrony własności i dziedziczenia. Wnioskodawca podkreśla w szczególności niesprecyzowane przyczyny ograniczenia prawa dziedziczenia nieruchomości, w sytuacji, gdy obowiązuje wielokrotnie nowelizowana ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ocenia kwestionowany przepis jako anachroniczny wobec rozległej ochrony prawnokonstytucyjnej jakiej doznaje własność prywatna pod rządami Konstytucji z 1997r.

W wyroku z dnia 3 lipca 2001r. (sygn. akt K 3/01, publ. OTK ZU nr 5(43)2001) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz. U. nr 46, poz. 341) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz. U. nr 21, poz. 138) oraz określił ich datę utraty mocy obowiązującej na dzień 1 lipca 2002r. Nieodzowne stało się więc przygotowanie prawidłowej regulacji uwzględniającej wskazania TK, dostosowanej do współczesnych potrzeb obronności kraju i stanowiącej zapewnienie braku spowodowanego utratą mocy obowiązującej niezgodnych z Konstytucją przepisów.

TK nie zakwestionował w powołanym wyroku legalności ani potrzeby wprowadzania ograniczeń w zakresie praw i wolności obywatelskich z uwagi na potrzeby obronności kraju. Zaskarżone akty zostały uznane za niezgodne z Konstytucją z przyczyn wyłącznie formalnych, z uwagi na nieodpowiednią rangę przepisów. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 lipca TK stwierdził: „prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Mogą ona doznawać ograniczeń (...). I tak, dopuszczalne jest – ze względu na ważny interes publiczny – zarówno ograniczenie wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), prawa własności (art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 3 Konstytucji) jak i swobody poruszania się (art. 52 ust. 3 Konstytucji)”. Jednocześnie TK podkreślił, że istotne jest wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności.

Niekwestionowanym przez wnioskodawcę motywem wprowadzania określonych w ustawie rozwiązań są potrzeby obronności Państwa. Jest to, wg. TK, wystarczające uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom. Trybunał zdecydowanie stoi na stanowisku, iż **jeden z zasadniczych celów RP, jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalności jej terytorium uzasadnia wprowadzanie takich ograniczeń** (por. dalej uzasadnienie wyroku w sprawie K 3/01, podkreślenie autorki opinii).

W kwestii zachowania zasady proporcjonalności przy ustanawianiu ograniczeń rozumianej jako zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji) TK w tym samym miejscu stwierdza, że „**ograniczenia praw polegające na uzależnieniu pewnych form ich wykonywania od zgody**

odpowiedniego organu nie mogą być uznane za naruszające istotę tych praw”
(podkreślenie aut.).

Podkreślić jednak należy, że TK nie oceniał szczegółowo wszystkich ograniczeń praw, jakie wynikały z kwestionowanych przepisów, było to bowiem zbędne z uwagi na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy z przyczyny podstawowej wady formalnej.

W ramach zarzutu pierwszego wnioskodawca zarzuca ustawie, że wprowadzone w niej rozwiązania stanowią ograniczenie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego – gminy i przytacza, jako wzorce kontroli, szereg przepisów kształtujących pozycję prawną samorządu terytorialnego w ramach porządku konstytucyjnego RP. Stanowią one o decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), uczestnictwie samorządu w sprawowaniu tej władzy (art. 16 ust. 2), domniemaniu zadań na rzecz gminy (art. 164 ust. 1 i 3) oraz o zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165).

Zarzut naruszenia przez ustawę wynikającej z powyższych przepisów Konstytucji zasady samodzielności gminy w realizacji jej zadań publicznych, uważam za nietrafny. Przede wszystkim ustawa nie jest generalnie kierowana do gminy jako jednostki samorządu terytorialnego i nie stanowi o uszczupleniu uprawnień wynikających z jej publicznoprawnego statusu. Adresatami ustawy są wszystkie podmioty (osoby fizyczne, prawne) będące „władającymi nieruchomością”, o czym mowa w art. 3 ustawy. Ograniczenia jakie ustawa kreuje dla gminy jako dla jednostki samorządu terytorialnego sprowadzają się do kwestii oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 3 pkt 2) oraz inicjowania inwestycji w ramach infrastruktury gminnej (art. 3 pkt 6 i 7). W takim zakresie ustawa istotnie kreuje dla gminy ograniczenia w jej działalności w ramach posiadanych kompetencji polegające na konieczności uzyskania zezwolenia na dokonanie określonej czynności.

Zasada samodzielności samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 4 maja 1998r., sygn. K 38/97 (OTK ZU nr 3 z 1998r. s. 183-184) TK stwierdza:

„Istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części

przesądzającej o jej istocie zniesiona co oczywiście nie wyklucza możliwości jej ustawowego ograniczenia.”

Zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji samodzielność gmin jest, według Trybunału wartością chronioną, ale nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części, prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu, w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) musi być stworzenie norm prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała.

W orzeczeniu z dnia 13 maja 1997r. K 20/96 (wydanym przed wejściem w życie Konstytucji z 1997r. ale zawierającym tezy aktualne):

„Specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych gminy powoduje, że prawa te mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów”. W tym samym miejscu dalej: „Chociaż więc samodzielność gmin jest zakotwiczona w przepisach konstytucyjnych, to jest to samodzielność regulowana ustawami zwykłymi”. (Jerzy Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2002r., s. 684).

Jak wynika z cytowanych orzeczeń samodzielność samorządu terytorialnego może być przez ustawodawcę zwykłego ograniczana ze względu na konstytucyjnie chronione wartości. W świetle cytowanego wyżej poglądu Trybunału w sprawie K 3/01 nie można zakwestionować celu ograniczenia jakim w przedmiotowej sprawie jest potrzeba ochrony niepodległości i nienaruszalności terytorium Państwa (art. 5 Konstytucji). Nie narusza też zasady proporcjonalności takie ograniczenie, które polega na uzależnieniu możliwości realizacji prawa od zezwolenia właściwego organu.

Nie wydaje się także trafny argument powołujący się na możliwość zastosowania istniejących już norm dla osiągnięcia celów regulacji, w szczególności art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 46, poz. 543 ze zm.) oraz ustawy o z dnia 12 października 1990r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. nr 78, poz. 461 ze zm.). Przepisy te bowiem posiadają nieco inny zakres regulacji niż przepisy kwestionowanej ustawy, której

cechą podstawową jest całościowe unormowanie dotyczące wyłącznie wskazanego obszaru o szczególnie ważnym dla potrzeb obronności kraju charakterze.

W odniesieniu do zarzutu drugiego jako wzorce kontroli wskazane zostały art. 64 ust. 1 i 2 z związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te ustanawiają zasadę ochrony własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. TK w jednym z orzeczeń stwierdził, (por. Jerzy Oniszczyk j.w. s. 431 - 432), że art. 64 Konstytucji daje podstawę do sformułowania trzech norm dotyczących ochrony: prawa własności, innych niż własność praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Prawo dziedziczenia Trybunał wiąże zarówno z własnością jak i innymi prawami majątkowymi. Podkreśla też, że swoboda dziedziczenia gwarantowana jest w tym samym przepisie, który mówi o własności i innych prawach majątkowych. (...). Dzieje się tak, ponieważ w rozumieniu Konstytucji prawo dziedziczenia jest nieodłącznym korelatem prawa własności, jego dopełnieniem i możliwością jego kontynuacji po śmierci osoby będącej podmiotem tego prawa

Przepis uzależniający dziedziczenie od konieczności uzyskania zezwolenia jest rzeczywiście ingerencją w prawo dziedziczenia. Nie jest to jednak całkowita nowość w ustawodawstwie polskim. Takie rozwiązanie funkcjonuje już bowiem w ustawie z dnia 24 marca 1920r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. Z 1996r., nr 54, poz. 245, ze zmianami). Nie stanowi ono także o automatycznym wyłączeniu spadkobierców testamentowych. Uzależnienie dziedziczenia (wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości) od konieczności uzyskania zezwolenia koresponduje z normą ustanowioną w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy, gdzie mowa jest o konieczności (na tych samych zasadach) uzyskania zezwolenia na nabycie i przeniesienia prawa własności nieruchomości. Temu przepisowi wnioskodawca nie zarzuca jednak naruszenia art. 64 Konstytucji. Nie jest też trafne stwierdzenie o niesprecyzowanych przyczynach ograniczania prawa dziedziczenia nieruchomości bowiem w art. 3 ust. 2 ustawa stanowi:

„Zezwolenie (...) wydaje się, jeżeli wykonanie czynności nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa”.

Z art. 64 ust. 3 Konstytucji wynika, że dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie prawa własności o ile nie narusza jego istoty. Również art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszcza możliwość wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw wskazując wartości, których ochrona przemawia za

dopuszczalnością ingerencji oraz statuując zasadę proporcjonalności. Za nienaruszające istoty prawa zaś uznał TK, w cytowanym orzeczeniu w sprawie K 3/01, ograniczenie uzależniające dokonanie czynności od zezwolenia uznając jednocześnie potrzebę obronności Państwa za wystarczający powód do wprowadzania ograniczeń w zakresie praw i wolności obywatelskich. W tej sytuacji kwestionowane ograniczenie należy uznać za dopuszczalne.

Sporządziła: Małgorzata Bajor – Stachańczyk