

Warszawa, 18 kwietnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy Golub-Dobrzyń, skierowanego do
Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.7/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 21 marca 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy Golub-Dobrzyń z dnia 25 lutego 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 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).

1. Wnioskodawczynie wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 wyżej cytowanej ustawy z art. 1, art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawczynie, nieprecyzyjna treść zaskarżonego przepisu jest różnie interpretowana przez sądy i Trybunał Konstytucyjny. Według T.K. użyte w tym przepisie określenie „gmina właściwa” w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa (uchwała z dnia 9 grudnia 1992 r. – W. 13/91). Odmienne stanowisko znalazło wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1998 r. sygn. III RN16/97, który – według relacji Wnioskodawczynie – uznał, że miejsce położenia nieruchomości nie jest decydującym kryterium przy przekazywaniu gminom składników mienia ogólnonarodowego.

Konsekwencją rozbieżności wykładni sądowej art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych są – zdaniem Wnioskodawczynie – sytuacje konfliktowe między gminami miejskimi i wiejskimi, związane z roszczeniami do własności mienia skomunalizowanego.

Wnioskodawczynie twierdzi, że zaskarżony przepis narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, a także stwarza stan niepewności prawnej.

2. **Zarzut niekonstytucyjności art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) nie wydaje się zasadny. Wprawdzie użyte w tym przepisie określenie „staje się (...) z mocy prawa mieniem właściwych gmin” wprawdzie uchybia regułom stanowienia przepisów prawa w sposób jasny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych u adresatów. Niemniej jednak nie jest to uchybienie, którego skutkiem może być niezgodność przepisu z Konstytucją.** Przyjęta w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. wykładnia, według której określenie „właściwa gmina” oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa odnosi się także do składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) należących do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 5 ust. 1 pkt 1). Z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. uchwała ta ma już tylko wartość „historyczną” (art. 239 ust. 3 zd. pierwsze ustawy zasadniczej), co jednak nie podważa zasadności wskazanej w niej interpretacji określenia, o którym mowa.

Brzmienie zaskarżonego przepisu nie daje, moim zdaniem, podstaw do przyjęcia odmiennej interpretacji określenia „właściwa gmina”, to znaczy interpretacji opartej na kryterium innym niż kryterium gminy, na obszarze której komunalizowana nieruchomość jest położona. Uzasadnione jest natomiast domniemanie, że ustawodawca takie właśnie znaczenie nadał temu określeniu, mając na względzie spójność zaskarżonego przepisu chociażby z końcową dyspozycją art. 5 ust. 2 i z art. 7 ust. 1, które stanowią, że położenie mienia komunalizowanego na obszarze danej gminy (miasta) decyduje o przejściu tego mienia na jej własność.

3. Wniosek Rady Gminy Golub-Dobrzyń pomija fakt, że w art. 6 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...) ustawodawca przewidział sytuacje, w których komunalizacja zostały objęte składniki mienia niepodzielne, a służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy. W myśl tego przepisu wspomniane składniki pozostawały w dotychczasowym zarządzie – do czasu utworzenia odpowiedniego związku komunalnego lub zawarcia porozumienia między gminami, którego przedmiotem byłoby przejęcie tego mienia. Ustawa nie określa, jaki charakter miałyby owo „przejęcie”. Uprawniony jest jednak pogląd, że chodzi tu o przejęcie na własność przez jedną z gmin bądź o ustalenie ich udziałów

we współwłasności. Za takim poglądem przemawia brzmienie art. 6 ust. 2, zdanie ostatnie, według którego mienie niepodzielne służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy, które nie zostało „przejęte” w trybie określonym w ust. 1, jest mieniem wspólnym tych gmin. W przypadku nieosiągnięcia stosownego porozumienia między gminami w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, wojewoda był obowiązany wystąpić do sądu o wyznaczenie zarządcy wspólnym mieniem tych gmin.

Przepisy art. 6 ustawy miały służyć likwidacji sytuacji konfliktogennych związanych z komunalizacją niepodzielnych składników mienia, w stosunku do których roszczenia zgłaszały co najmniej dwie gminy. W ciągu roku kwestia własności tych składników powinna była być rozstrzygnięta w drodze obopólnego porozumienia. W tym stanie prawnym **bezzasadny jest zarzut Wnioskodawczyni, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy narusza zasadę sprawiedliwości społecznej**. Przepis ten bowiem nie dotyczy niepodzielnych składników mienia służących realizacji zadań więcej niż jednej gminy, a objętych trybem postępowania przewidzianego w art. 6. **Z tych samych względów zaskarżony przepis nie pozostaje w kolizji z zasadą równości wobec prawa ani z dyspozycją art. 15 ust. 2 Konstytucji, dotyczącą treści ustawy określającej zasadniczy podział terytorialny państwa**. Wnioskodawczyni, jak i inne gminy „wiejskie” utworzone w wyniku podziału terytorialnego kraju na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym, mogły zabiegać na podstawie przepisów art. 6 o nabycie współwłasności nieruchomości, które dotychczas służyły realizacji zadań miasta i gminy jako wspólnego obszaru administracyjnego. Mogą to czynić nadal, jeżeli skomunalizowane mienie niepodzielne wcześniej, to znaczy przed reformą samorządową, służyło wykonywaniu zadań przez obie gminy i z tego względu – stosownie do art. 6 ustawy - jest ono mieniem wspólnym. Wielkość udziałów (części ułamkowych) we współwłasności tego mienia określa wojewoda, wydając stosowną decyzję na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...).

Sporządził: Witold Pawełko