

Dz.U. 1992 Nr 97 poz. 486

UCHWAŁA

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 9 grudnia 1992 r.

(W. 13/91)

w sprawie wykładni art. 5 ust. 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. zm.).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: prezes TK Mieczysław Tyczka

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Tomasz Dybowski - sprawozdawca
Kazimierz Działocha
Henryk Groszyk
Maria Łabor-Soroka
Wojciech Łączkowski
Leonard Łukaszuk
Remigiusz Orzechowski
Janina Zakrzewska
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 1992 r. w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470), wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 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. zm.), a w szczególności o wyjaśnienie:

1. czy sprawowanie zarządu nieruchomościami przez przedsiębiorstwa państwowe, o których mowa w tym przepisie oznacza, że nieruchomości te nie „należą do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego?”,

2. czy „właściwą gminą” w rozumieniu tego przepisu jest gmina, której organy pełnią funkcje organu założycielskiego?

ustalił:

1. Termin normatywny „należące do” użyty w art. 5 ust. 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. zm.), w odniesieniu do nieruchomości stanowiących mienie ogólnonarodowe (państwowe) będących w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych oznacza w tym przepisie, że przedsiębiorstwa te wykonywały w stosunku do tych nieruchomości różnego rodzaju uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym, co nie wyłącza, że grunty będące w zarządzie przedsiębiorstw państwowych (nie stanowiące ich własności) z punktu widzenia uprawnień administracyjnych o charakterze władczym „należały” do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które wykonywały uprawnienia władcze w stosunku do wymienionych wyżej gruntów.

2. Określenie „gmina właściwa” użyte w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa.

UZASADNIENIE

I

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 22 listopada 1991 r. o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 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; zm.: z 1990 r. Nr 43, poz. 253; Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20) a w szczególności o wyjaśnienie:

1. czy sprawowanie zarządu nieruchomościami przez przedsiębiorstwa państwowe, o których mowa w tym przepisie oznacza, że nieruchomości te nie „należą do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego?

2. czy „właściwą gminą” w rozumieniu tego przepisu jest gmina położenia nieruchomości, czy też gmina, której organy pełnią funkcję organu założycielskiego?

W uzasadnieniu wniosku Prezes NSA stwierdził, że w toku rozpoznawania spraw przez Naczelną Sąd Administracyjny wyłoniły się poważne wątpliwości interpretacyjne dotyczące znaczenia art. 5 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy, a w szczególności użytych w tym przepisie zwrotów „należące do” i „właściwych gmin”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca uwagę na to, że w orzecznictwie administracyjnym i sądowo-administracyjnym ukształtowały się dwa kierunki wykładni art. 5 ust. 1 ustawy, gdy chodzi o użyty w tym przepisie zwrot „należące do”. Według jednego z nich zwrot ten w odniesieniu do państwowych jednostek organizacyjnych, a w szczególności przedsiębiorstw państwowych, dotyczy wszystkich składników mienia, wchodzących w skład przedsiębiorstwa bez względu na to, jaka jest podstawa prawna władztwa wykonywanego przez przedsiębiorstwo państwowe w stosunku do danego składnika mienia. W świetle tego poglądu do przedsiębiorstwa

państwowego należały zarówno budynki i urządzenia, jak i oddane przedsiębiorstwu w zarząd grunty (gdy mowa jest w tym miejscu o wniosku Prezesa NSA o „zarządzie” gruntem, należy się domyślać, że miał on na myśli przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985 r. sprzed jej nowelizacji ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464). O tym, że grunty „należały” do przedsiębiorstwa państwowego świadczyło to, że były one nabywane przez przedsiębiorstwa nie tylko w drodze decyzji terenowych organów administracji państwowej bądź umowy o przekazaniu nieruchomości, zawartej między dwiema państwowymi jednostkami organizacyjnymi za zgodą terenowego organu administracji państwowej, ale również, niezależnie od tego ostatniego, na podstawie umowy kupna nieruchomości zawartej z jej właścicielem.

Według przeciwstawnego poglądu grunt nigdy nie „należał” do przedsiębiorstwa państwowego, władztwo nad nim należało do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Przemawiało za tym - zdaniem zwolenników drugiego poglądu - to, że organ ten wymierzał przedsiębiorstwom państwowym i pobierał opłaty roczne i pierwszą opłatę roczną z tytułu zarządu nieruchomością, miał prawo orzekania o wygaśnięciu zarządu w przypadkach określonych w art. 41 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w brzmieniu z 29 kwietnia 1985 r. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74), w wypadkach, gdy grunt stawał się zbędny dla przedsiębiorstwa, było ono zobowiązane zgłosić o tym terenowemu organowi administracji państwowej wniosek o przejęcie przez ten organ całości lub części nieruchomości, które stały się dla nich zbędne (art. 42 ust. 1 cytowanej ustawy) bez zgody tego organu nie było możliwe zawarcie umowy między przedsiębiorstwami państwowymi o przekazaniu nieruchomości w trybie § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu (Dz.U. nr 47, poz. 240).

Podobnie rozbieżna była na tle art. 5 ust. 1 ustawy wykładnia terminu „właściwa gmina”. Istnieją w tym względzie wedle Prezesa NSA dwa poglądy. Zdaniem jednego z nich, „właściwą gminą” jest ta, która pełni funkcję organu założycielskiego względem przedsiębiorstwa bez względu na to, na terenie jakich gmin położone są grunty wchodzące w skład przedsiębiorstwa. Wynikać to ma z zasady jedności mienia przedsiębiorstwa państwowego wypowiedzianej w art. 48 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.) oraz z faktu, że do wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) nie było podstaw do traktowania budynków i innych urządzeń znajdujących się na zarządzanym przez przedsiębiorstwo gruncie jako przedmiotów odrębnej własności. Według drugiego poglądu „właściwą gminą” jest ta, na terenie której położony jest dany grunt. Przy takim ujęciu - zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - można by było powiedzieć, że „budynki, lokale, urządzenia należą do przedsiębiorstwa państwowego w takim sensie, jak grunt państwowy (mienie ogólnonarodowe) należy do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego”. Zwolennicy drugiego poglądu powołują się dodatkowo na to, że gmina w świetle art. 43 Konstytucji oraz przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) stanowi lokalną, a więc terytorialną wspólnotę samorządową i stąd wyciągają oni wniosek, że określenie „właściwe gminy” użyte w art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. odnosi się do gmin, na terenie których położony jest dany grunt.

Zdaniem Prezesa NSA taka wykładnia nie narusza interesu przedsiębiorstw, ponieważ nie wpływa to na wykonywany przez przedsiębiorstwa zarząd gruntu, a po nowelizacji przez ustawę z dnia 29 września 1990 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie wpływa na przysługujące im prawo wieczystego użytkowania gruntu.

Sam wnioskodawca, poza zreferowaniem różnych kierunków interpretacji, nie wypowiedział się, który z nich jest - jego zdaniem - właściwy.

II

W sprawie przedstawił swoje stanowisko Prokurator Generalny. Wyraził pogląd:

a) że sprawowanie zarządu nieruchomością przez przedsiębiorstwo państwowe oznacza w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2, iż nieruchomość ta nie należała do terenowych organów administracji państwowej;

b) że gminą właściwą w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy jest gmina położenia nieruchomości.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że - jego zdaniem - pod pojęciem „mienia należącego do” należy rozumieć to mienie, w które przedsiębiorstwo zostało wyposażone przez organ założycielski w chwili jego utworzenia oraz mienie, które następnie przedsiębiorstwo nabyło. Czyli zwrot „mienie należące do” to ogół uprawnień przedsiębiorstwa do nieruchomości, które pozostawały we władaniu przedsiębiorstwa. Ponadto Prokurator Generalny wskazał na ustawę z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r Nr 18, poz. 80 z późn. zm.), stosownie do której przedsiębiorstwo jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym, a organy państwowe mają ograniczone możliwości podejmowania decyzji wobec przedsiębiorstwa państwowego.

Uzasadniając swoje stanowisko co do rozumienia terminu „właściwa gmina”, Prokurator Generalny wskazał na rozróżnienie między zarządem gruntów i zarządem budynków, co znalazło wyraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 75) oraz powołał przepisy Konstytucji RP zawarte w jej rozdziale 6 oraz ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), według których gmina jest wspólnotą samorządową, której zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Temu celowi służyć powinno również mienie przejęte od przedsiębiorstw państwowych, o których jest mowa w art. 5 ust. 1 ustawy. To z kolei - zdaniem Prokuratora Generalnego - uzasadnia wniosek, że termin „właściwe gminy” odnosi się do gmin właściwych ze względu na miejsce położenia gruntu.

III

Trybunał Konstytucyjny, ustalając wykładnię art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - rozważył obie kwestie podniesione przez prezesa Naczelnego Sądu

Administracyjnego, a mianowicie: a) budzące - jego zdaniem - wątpliwości znaczenie zwrotu „należące do” oraz b) terminu „właściwe gminy”.

1) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie zwrócił uwagę na wieloznaczność zwrotów „należec do”, „należący do” używanych często w przepisach prawa. Wystarczy przykładowo wskazać kilka spośród nich.

I tak w art. 48 i 49 kc. wymienione zostały przedmioty, spośród których jedne „należą do” części składowych gruntu a inne „nie należą do” tej kategorii. W obu przepisach zwroty „należą do” bądź „nie należą do” użyte zostały w celu bliższego określenia pojęcia części składowych. Natomiast skutki prawne tego, że dany przedmiot „należy do” kategorii części składowych określone zostały w innym przepisie, mianowicie w art. 47 § 1 kc., który stanowi, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Podobną funkcję spełnia zwrot „należec do” użyty w art. 51 k.c. (ściślej mówiąc przepis posługuje się zwrotem „rzecz nie należąca do”). Doprecyzowuje on pojęcie przynależności. Natomiast skutki prawne tego, że dana rzecz „należy do” kategorii przynależności, określone są w art. 52 k.c.

Inne funkcje spełnia zwrot „należy do” w art. 55¹ pkt 3 k.c. i w art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Z art. 55¹ pkt 3 k.c. określającego przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym wynika, że w skład przedsiębiorstwa wchodzi m.in. nieruchomości i ruchomości „należące do” przedsiębiorstwa. Sama treść tego przepisu nie wskazuje, co znaczy, że pewne nieruchomości i ruchomości są „należące do” przedsiębiorstwa. Natomiast na podstawie innych przepisów można stwierdzić, że znaczenie tego „należenia do” może być bardzo różne. Na przykład gdy chodzi o państwowe osoby prawne, a więc w tym i o przedsiębiorstwa państwowe, to jeżeli uwzględnić przepisy art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464) można stwierdzić, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, będące przedtem w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, od daty wejścia w życie wspomnianej ustawy stały się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego przysługującego względem nich przedsiębiorstwu państwowemu, z kolei budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, będące w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, stały się z tym dniem z mocy prawa własnością przedsiębiorstwa, a nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne, a więc również przez przedsiębiorstwa państwowe, po wejściu w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3, poz. 11) stanowią od chwili nabycia własność tych osób (w tym również przedsiębiorstw państwowych). Nieruchomości te z całą pewnością w świetle art. 55¹ pkt 3 k.c. „należą do” przedsiębiorstwa państwowego zarówno w znaczeniu przedmiotowym, jak i podmiotowym, chociaż prawa do nich przysługujące przedsiębiorstwu państwowemu, jak się okazuje, są w obu wypadkach bardzo różne.

Art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) stanowi, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe „należące do” poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Konstrukcja tego przepisu wyraźnie odpowiada konstrukcji przepisu art. 44¹

§ 1 k.c., według których własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. W tym ostatnim przepisie słowo „przysługują” oznacza, że Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne są podmiotami praw wymienionych w przepisie. Użycie w art. 44¹ § 1 k.c. słowa „przysługują” jest znacznie bardziej poprawne, ponieważ z reguły używane ono jest w prawie na oznaczenie tego, że określona osoba prawna lub fizyczna jest podmiotem oznaczonego prawa. Jednakże, chociaż ustawodawca w art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym posłużył się mniej poprawnym terminem „należące”, łatwo jest dostrzec, że budowa i treść tego przepisu całkowicie odpowiada art. 44¹ § 1 k.c.

Jak wynika z przytoczonych wyżej przykładowo przepisów, zwrot „należą do”, „należące do”, używany niekiedy w przepisach, sam nie przesądza o niczym, nie ma on jednoznacznej treści, inaczej niż „własność” czy inne określone ustawowo prawa podmiotowe. Ten wniosek stanowi istotną wskazówkę, gdy chodzi o wykładnię art. 5 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej ustawy.

Przystępując więc do wykładni zwrotu „należące do” użytego w art. 5 ust. 1 ustawy, należy mieć na względzie zarówno całość przepisu art. 5 ust. 1 ustawy, jak i innych przepisów dotyczących mienia ogólnonarodowego oraz sytuacji prawnej przedsiębiorstw państwowych, istniejącej w chwili wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Z samego przepisu art. 5 ust. 1 ustawy wynika, że po pierwsze, chodzi w nim wyłącznie o mienie ogólnonarodowe i po drugie, że komunalizacja tego mienia następuje z mocy prawa, tj. przedmiotowej ustawy; decydująca wobec tego jest data wejścia w życie ustawy, tj. 27 maja 1990 r. (art. 40 ustawy).

Co do mienia ogólnonarodowego w dacie tej obowiązywał art. 128 k.c. znowelizowany przepisem art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3 poz. 11), według którego „własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Na tle tego przepisu po jego nowelizacji ukształtowały się dwa poglądy dotyczące sytuacji prawnej mienia ogólnonarodowego.

Według jednego, istniejące w dacie 1 lutego 1989 r. (art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny) państwowe osoby prawne (w tym przedsiębiorstwa państwowe) nabyły własność tej części mienia ogólnonarodowego, którym stosownie do art. 128 § 2 k.c. przed nowelizacją zarządzały i wykonywały w stosunku do niego w imieniu własnym uprawnienia płynące z własności państwowej. Pozostała część mienia ogólnonarodowego stanowiła własność Skarbu Państwa; zarządzały nim państwowe jednostki organizacyjne (stationes fisci). Trzeba dodać, że stosownie do obowiązującego wówczas art. 38 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 z późn. zm.) państwowe jednostki organizacyjne zarządzały wydzielonymi im i nabytymi gruntami wraz z położonymi na nich budynkami i urządzeniami, związanymi trwale z gruntami, stanowiącymi część mienia ogólnonarodowego.

Według drugiego poglądu, istniejące w dacie 1 lutego 1989 r. państwowe osoby prawne (w tym przedsiębiorstwa państwowe) nabyły własność tej części mienia ogólnonarodowego, którym stosownie do art. 128 § 2 kc przed nowelizacją zarządzały i wykonywały w stosunku do niego w

imieniu własnym uprawnienia, płynące z własności państwowej, jednakże nie dotyczyło to gruntów i ich części składowych, w stosunku do których wykonywały w dalszym ciągu jedynie zarząd. Zdaniem zwolenników tego poglądu miało to wynikać z treści cytowanego wyżej art. 38 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który przy okazji nowelizacji art. 128 k.c. nie został zmieniony, a zdaniem zwolenników drugiego poglądu jako przepis szczególny w stosunku do art. 128 k.c. podlegał zasadzie *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Spór interpretacyjny, dotyczący mienia państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych), został rozstrzygnięty definitywnie przez samego ustawodawcę we wspomnianej wyżej ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464).

Stosownie do art. 2 ust. 1 tej ustawy „grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego)... będące w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego”. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu rozstrzygnął, że „budynki i inne urządzenia oraz lokale, znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), będących w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie osób prawnych stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób”. Wreszcie art. 3 tej ustawy stanowił, że „nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 3, poz. 11) stanowią od chwili nabycia własność tych osób”.

Z zestawienia cytowanych przepisów wynika, że w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w skład mienia państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych) mogły wchodzić: a) grunty i ich części składowe, w stosunku do których do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny wykonywały one zgodnie z art. 128 § 2 k.c. sprzed nowelizacji i art. 38 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74 z późn. zm.) zarząd i uprawnienia płynące z własności państwowej oraz korzystały z zarządzanej nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, mogły zgodnie z przepisami szczególnymi dokonywać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić inne budowle (art. 38 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości); grunty te wraz z ich częściami składowymi nadal pozostawały po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny w zarządzie państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych); b) nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne (w tym przedsiębiorstwa państwowe) po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny; nieruchomości te stanowiły własność państwowych osób prawnych; c) własność pozostałych składników rzeczowych mienia państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych).

O wszystkich wymienionych wyżej pod a), b) i c) składnikach mienia można powiedzieć, że „należały one do” państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych). Należenie to pokrywało się z pojęciem „dominium”. Trzeba jednak pamiętać, że przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu przedmiotowym „należały” w określonym sensie do państwa, które

wykonywało ustawowo oznaczone uprawnienia względem nich za pośrednictwem organów państwowych zwanych organami założycielskimi. Były nimi zarówno organy administracji centralnej, jak i terenowej.

Z punktu widzenia tych organów można mówić, że przedsiębiorstwa przez nie założone i im w określony przez ustawę sposób podporządkowane „należały” również do nich. Uprawnieniami tymi są m.in. utworzenie państwowego przedsiębiorstwa, wyposażenie go w potrzebne do jego działalności mienie, łączenie, podział i likwidacja przedsiębiorstwa państwowego, w czasie likwidacji zadysponowanie jego składnikami, zawarcie umowy o zarządzaniu przedsiębiorstwem, nadzór nad przedsiębiorstwami, wszczęcie postępowania naprawczego, postawienie go w stan upadłości. Są to uprawnienia wymienione w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.). Nie są to, oczywiście, wszystkie uprawnienia przysługujące organom państwowym względem przedsiębiorstw państwowych. Obecnie dalsze uprawnienia wynikają na przykład z ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.).

Wreszcie należy również mieć na względzie uprawnienia typu władczego, jakie w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - przysługiwało Państwu jako właścicielowi gruntów, które pozostawały w zarządzie przedsiębiorstw państwowych. Uprawnienia te wykonywane były przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, na terenie działania których grunty te znajdowały się. Uprawnienia te wymienione zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu (Dz.U. Nr 47, poz. 240 i z 1988 r. Nr 33, poz. 244). Uprawnienia te przytacza w uzasadnieniu swego wniosku Prezes NSA. Z punktu widzenia tych organów i wykonywanych przez nie uprawnień względem gruntów, będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych, można mówić o „należeniu” tych gruntów do wymienionych organów. Jednakże to „należenie” ze względu na jednocześnie istniejące uprawnienia przysługujące względem tych gruntów przedsiębiorstwom państwowym, na podstawie wykonywanego przez nie zarządu, było inne niż „należenie” mienia do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, o których mówi przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

W konkluzji trzeba stwierdzić, że zwroty „należeć do”, „należące do” używane w przepisach prawnych nie są jednoznaczne, mają różną treść, która zależy od kontekstu prawnego. Nawet w jednym artykule, takim jak poddany wykładni art. 5, inaczej kształtuje się to należenie w zależności od podmiotu i przedmiotu. Ten sam przedmiot może „należeć” do różnych podmiotów w różny sposób w zależności od przysługującego każdemu z tych podmiotów zakresu uprawnień. Co więcej, do danego podmiotu mogą „należeć” przedmioty tej samej kategorii, ale to „należenie” może być różne w stosunku do poszczególnych przedmiotów (w jednych wypadkach zarząd, w innych własność). Tak również rzecz może przedstawiać się, gdy chodzi o grunty wchodzące w skład mienia przedsiębiorstwa, o czym była wyżej mowa.

W świetle powyższych ustaleń wypada stwierdzić, że pierwsze pytanie zawarte we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zostało sformułowane najszczęśliwiej, zbudowane ono bowiem jest w istocie na zasadzie następującej alternatywy: „czy w świetle art. 5 ust. 1 ustawy nieruchomości, względem których przedsiębiorstwo państwowe wykonuje zarząd, należą do przedsiębiorstwa czy do terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego”. Tymczasem na tak sformułowane pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Z tego, co wyżej było powiedziane, w świetle art. 5 ust. 1 ustawy, nieruchomości, których dotyczy pytanie, z punktu widzenia uprawnień cywilnych (dominium) „należą do” przedsiębiorstwa, co oznacza, że przedsiębiorstwo państwowe wykonuje w stosunku do nich czynności prawne i działania rodzące skutki cywilnoprawne, natomiast z punktu widzenia uprawnień administracyjnych (określonych jako imperium) „należą do” terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, co oznacza, że mają one w stosunku do gruntów będących w zarządzie przedsiębiorstwa (nie będących ich własnością) określone uprawnienia administracyjno-prawne (np. pobieranie opłaty za korzystanie, przejmowanie gruntów zbędnych) i wydają decyzje administracyjne, dotyczące tych gruntów, rodzące skutki administracyjne. Nie można również tracić z pola widzenia, że zarówno grunty, jak i całe przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym „należały” do państwa.

2) Drugie pytanie skierowane przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało sprecyzowane w sposób ostateczny nie w samym wniosku, lecz dopiero w jego uzasadnieniu, z którego wynika, że wątpliwość polega na tym, która gmina jest „właściwa”, z punktu widzenia uregulowania zawartego w interpretowanym art. 5 ust. 1 ustawy, w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo w dniu wejścia w życie ustawy miało grunty położone na terenie przynajmniej dwóch gmin.

Dla odpowiedzi na to pytanie istotne znaczenie ma to, co już było ustalone wyżej w pkt. 1. Wskazane tam zostało, że w świetle przepisów, obowiązujących w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy z dnia 10 maja 1990 r., w skład mienia przedsiębiorstw państwowych mogły wchodzić dwie kategorie gruntów. Jedne z nich, jeżeli nabyte zostały po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, stanowiły od chwili ich nabycia własność przedsiębiorstw. Pozostałe grunty oddane były im w zarząd i stanowiły własność Skarbu Państwa. Przedsiębiorstwa państwowe, wykonywały w stosunku do tej drugiej kategorii gruntów uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym wynikające z art. 128 k.c. sprzed nowelizacji, doprecyzowane w art. 38 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 79 z późn. zm.). Jednocześnie pewne uprawnienia władcze o charakterze administracyjnym w stosunku do tych gruntów, będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych, wykonywały organy administracji terenowej szczebla podstawowego.

Na mocy poddanego wykładni art. 5 ust. 1 ustawy grunty wchodzące w skład mienia ogólnonarodowego, a więc stanowiące własność Skarbu Państwa, a „należące do” podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy (wśród nich „należące do” przedsiębiorstw państwowych), które wykonywały ich zarząd, stały się mieniem „właściwych gmin”. Gdy grunty te położone były na terenie jednej gminy, która w dodatku była organem założycielskim przedsiębiorstwa, nie ma żadnych wątpliwości, że ta właśnie gmina jest gminą „właściwą”. Rzecz natomiast budzi wątpliwości, gdy do przedsiębiorstwa państwowego należały w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy pozostające w jego zarządzie grunty, znajdujące się na terenie więcej niż jednej gminy.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności.

a) Organy administracji państwowej stopnia podstawowego, wykonujące przyznane im uprawnienia władcze w stosunku do gruntów będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych, mogły je wykonywać jedynie na obszarze poddanym ich administracji, i jedynie w stosunku do gruntów położonych na tym obszarze. Wynika to z przepisu § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu (Dz.U. Nr 47, poz. 240). Następcami organów administracji państwowej stopnia podstawowego, o których mówi art. 5 ust. 1 ustawy, są obecnie gminy. A więc uprawnienia, jakie miały w stosunku do gruntów będących pod zarządem przedsiębiorstw państwowych organy administracji państwowej stopnia podstawowego, przeszły w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy na gminy, na obszarze których leżą wspomniane grunty.

Wnioski powyższe dotyczą uprawnień władczych. Jednakże fakt ten przemawia za tym, że również uwłaszczenie, czyli przejęcie własności gruntów, które do czasu wejścia w życie przedmiotowej ustawy były własnością Skarbu Państwa, nastąpiło na rzecz gmin, na obszarze których są położone. Przeciwnie rozwiązanie prowadziłoby do wniosku nie do przyjęcia, że opłatę roczną z tytułu wykonywania zarządu nieruchomością przedsiębiorstwo płaciłoby nie gminie, na obszarze której położony jest grunt, lecz gminie, która jest organem założycielskim przedsiębiorstwa. Dotyczyłoby to również, od daty wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, opłaty za wieczyste użytkowanie (art. 2 ust. 1). Takie rozwiązanie pozostawałoby w zupełnej sprzeczności z koncepcją i zasadami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu gromadzenia i wykorzystywania środków Funduszu Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 47, poz. 237). Celem rozporządzenia jest, aby środki gromadzone m.in. za opłaty pobierane za korzystanie z gruntów państwowych, położonych na terenie gminy, przeznaczone były na potrzeby związane z gospodarowaniem przez gminę tymi gruntami oraz potrzeby komunalne gminy, na której obszarze grunty te są położone (§ 1, 2, 3 rozporządzenia).

Słuszny jest w tym względzie pogląd wyrażany przez Prokuratora Generalnego, wyrażony w jego piśmie z dnia 20 stycznia 1992 r., wedle którego przepisy zawarte w rozdziale 6 Konstytucji RP oraz w ustawie o samorządzie terytorialnym, określające gminę jako wspólną samorządową, której zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, wskazują na to, że określenie „właściwe gminy” może odnosić się do tych gmin, na terenie których położone są grunty.

b) Ogólna zasada, że mienie, w tym oczywiście grunty będące własnością państwową, jeżeli zostaje skomunalizowane, to przechodzi na rzecz tych gmin, na obszarze których jest położone, wyrażona została wyraźnie w art. 5 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Trudno jest więc przyjąć, aby inaczej można było interpretować art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Również należy wziąć pod uwagę art. 14 przedmiotowej ustawy stosownie do którego grunty „należące” do przedsiębiorstw państwowych, nie wykorzystywane zgodnie ze społeczno-

gospodarczym przeznaczeniem tych gruntów, przekazuje się na własność tych gmin, na których obszarze są położone. Przepis dotyczy, co prawda, przedsiębiorstw nie podlegających komunalizacji. Jest to zrozumiałe, ponieważ grunty będące w zarządzie przedsiębiorstw komunalizowanych, o których mówi przedmiotowy art. 5 ust. 1 pkt 2 przeszły z mocy prawa na własność właściwych gmin. Jednakże art. 14 stanowi istotną wskazówkę, które gminy są „właściwe”, gdy chodzi o grunty położone na ich terenie.

Mylący jest podnoszony czasem przez zwolenników koncepcji argument, stosownie do którego gmina „właściwa” jest zawsze gminą będącą organem założycielskim, że za taką koncepcją przemawia fakt, iż przedsiębiorstwo państwowe zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym stanowi pewną całość, a organ założycielski według art. 48 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie może pozbawić przedsiębiorstwa składników przydzielonego lub nabytego przez przedsiębiorstwo mienia. Twierdzenie to nie pozostaje w żadnym stosunku do rozpatrywanego tu pojęcia gminy „właściwej” do wykonania uprawnień władczych (administracyjnych) w stosunku do gruntów, będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego. Poszczególne składniki majątkowe „należące” do przedsiębiorstwa komunalizowanego mogły w chwili jego komunalizacji należeć do niego pod bardzo różnymi tytułami, o czym była mowa wyżej i przez to przedsiębiorstwo nie przestawało być określoną całością zarówno z punktu widzenia podmiotowego, jak i przedmiotowego, a art. 48 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie przekreśla tej różnorodności, ma natomiast zapobiegać temu, aby organ założycielski nie dokonywał w sposób władczy redystrybucji składników majątkowych należących do przedsiębiorstwa. Jest to jednak oczywiste, że gdyby doszło do likwidacji przedsiębiorstwa skomunalizowanego, położonego np. na terenie którejś z gmin województwa gdańskiego, to grunt, na którym stoi filialny zakład tego przedsiębiorstwa, położony w gminie województwa krakowskiego, nie może być objęty przez gminę będącą organem założycielskim położoną w drugim końcu Polski a tylko przez gminę, na której ten grunt znajduje się.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że termin „gmina właściwa” użyty w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa, podlegającego w myśl cytowanego przepisu komunalizacji, oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości będące w zarządzie komunalizowanego przedsiębiorstwa.

Na zakończenie trzeba stwierdzić, że nie bez znaczenia jest treść załącznika do uchwały nr 104 Rady Ministrów z 9 lipca 1990 r., zawierającego instrukcję w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia podlegającego komunalizacji (MP Nr 30, poz. 235), wedle której nieruchomości należące do przedsiębiorstwa państwowego, dla którego organem założycielskim był terenowy organ stopnia podstawowego, powinny być objęte inwentaryzacją w tych gminach, na której obszarze są położone. Wskazany akt jest bardzo niskiego szczebla, ale potwierdza on dobrze przedstawione wyżej znaczenie określenia „właściwa gmina”.

W związku z podjętą uchwałą w sprawie wykładni art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził istnienie luki w prawie. Polega ona na braku ustawowego uregulowania zakresu czasowego działania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny

uznał za konieczne zasygnalizowanie powyższego problemu Sejmowi RP w trybie art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdanie odrębne
Sędziego TK Remigiusza Orzechowskiego z dnia 9 grudnia 1992 r.

do uzasadnienia uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, sygn. akt W. 13/91.

Zgłaszając zdanie odrębne do uzasadnienia wymienionej na wstępie uchwały Trybunału Konstytucyjnego wypowiadam się przeciwko zamieszczeniu w nim wzmianki o „istnieniu luki w prawie, polegającej na braku ustawowego uregulowania zakresu czasowego działania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz o „uznaniu za konieczne zasygnalizowanie powyższego problemu Sejmowi RP, w trybie art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym”.

U podstaw zapowiedzianej przez Trybunał Konstytucyjny sygnalizacji legła wątpliwość co do tego, czy ustalana przez ten organ powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw posiada moc powszechnie obowiązującą od wejścia w życie wykładanego przepisu, czy też początkiem takiej mocy obowiązującej jest termin późniejszy, np. data ogłoszenia wykładni w Dzienniku Ustaw. Trybunał Konstytucyjny traktuje sprawę początkowego terminu mocy obowiązującej swoich wykładni jako problem otwarty, wymagający arbitralnego rozstrzygnięcia przez Sejm w drodze normy ustawowej.

Przeciwko zamieszczeniu we wspomnianym uzasadnieniu omawianej wyżej wzmianki przemawia szereg okoliczności, w tym także wątpliwość co do zasadności samej sygnalizacji.

1. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że wymieniona we wstępie uchwała nie jest ani pierwszą, ani jedyną uchwałą Trybunału Konstytucyjnego w kwestii powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, jako że Trybunał podjął już w przeszłości szereg tego rodzaju uchwał, zaś w toku rozpatrywania znajdują się dalsze wnioski o ustalenie wykładni określonych ustaw.

W konsekwencji problem „obowiązywania” powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest problemem szerszym, wykraczającym poza wymienioną na wstępie uchwałę. Już zatem chociażby z tego względu zamieszczenie w wymienionym na wstępie uzasadnieniu kwestionowanej przeze mnie wzmianki nasuwa wątpliwości.

Zamieszczenie w uzasadnieniu do wymienionej na wstępie uchwały Trybunału Konstytucyjnego, jak też w uzasadnieniu, jakiegokolwiek innej uchwały w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy wzmianki, opowiadającej się za tezą o luce w prawie w kwestii obowiązywania ustalanych przez Trybunał Konstytucyjny wykładni ustaw, z równoczesną informacją o wystąpieniu do Sejmu z sugestią usunięcia tej luki dla zachowania spójności prawa - prowadzi do nader ujemnych konsekwencji w sferze stosowania prawa. Rodzi obawę powstrzymywanie się organów orzekających od rozstrzygania spraw będących w toku postępowania, a co najmniej powstrzymywanie się tych organów od podporządkowania się ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Ta obawa

odnosi się nie tylko do wykładni stanowiącej przedmiot w niniejszej sprawie, lecz także do wszystkich innych wykładni Trybunału Konstytucyjnego.

Obawy tego rodzaju nie są iluzoryczne, jeśli zważyć, iż stanowisko o istniejącej luce prawnej w tym zakresie wyrażone zostanie przez tak autorytatywny organ jak Trybunał Konstytucyjny, który jeszcze na dodatek zapowiada wystąpienie do Sejmu o usunięcie tej luki w drodze ustawodawczej dla zapewnienia spójności w systemie prawnym.

Łatwo sobie też wyobrazić obiektywne trudności, przed jakimi staną w tej sytuacji organy orzekające.

Tymczasem rozstrzygnięcie tej sprawy przez Sejm, niezależnie od jej dyskusyjności, uznać należy z różnych względów za zdarzenie przyszłe i niepewne.

2. Ustalana przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw z punktu widzenia kryteriów doktrynalnych kwalifikuje się, jak się wydaje, do kategorii wykładni legalnych, tyle że ze względu na wyposażenie jej w moc powszechnie obowiązującą zrównana została pod tym względem z wykładnią autentyczną, przypisywaną bezpośrednio samemu prawodawcy.

Istotą wykładni jest zawsze ustalenie (wyjaśnienie) znaczenia określonego przepisu prawnego, nasuwającego z różnych względów wątpliwości w sferze stosowania prawa.

Wykładnia nie może prowadzić do tworzenia prawa. Nie może, innymi słowy, prowadzić do tworzenia norm prawnych wykraczających poza normę wynikającą z wykładanego przepisu, nawet w wypadku tzw. wykładni dynamicznej. Reasumując można powiedzieć, iż wykładnia niejako „odkrywa” prawo poprzez wyjaśnianie jego treści i znaczenia, ale nie tworzy prawa.

Tworzenie nowych norm prawnych pod pretekstem wykładni byłoby natomiast nadużyciem wykładni i działaniem sprzecznym z jej istotą.

Wychodząc z tych przesłanek, a przede wszystkim mając na względzie istotę wykładni, brak jest jakichkolwiek podstaw do ustalania terminu, od którego ustalona przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązująca wykładnia ustawy (określonego przepisu ustawy) miałaby obowiązywać.

Wykładnia ani nic nie daje, ani nic nie ujmuje z wykładanego przepisu, a jedynie wyjaśnia jego treść i znaczenie. O tym zaś od kiedy obowiązuje wykładany przepis rozstrzyga ustawa, której przepis objęty został wykładnią.

Taki stan rzeczy uznać należy na dzień dzisiejszy za obowiązujący, a zarazem za wiążący adresatów wykładanych norm prawnych, organy stosujące prawo i inne organy, w tym Trybunał Konstytucyjny.

Tymczasem kwestionowana wzmianka uzasadnienia wprowadza stan niepewności co do obowiązującego prawa, stwarzając bez dostatecznych podstaw, nadzieję na jego zmianę.

Zatem także i z tych względów zamieszczanie jej w tym uzasadnieniu uważam za niewłaściwe.

3. Pewne wątpliwości budzić mogą wypadki prawomocnych (ostatecznych) rozstrzygnięć, zapadłych w postępowaniu przed organami orzekającymi, w oparciu o wykładnię określonego przepisu przyjętą przez organ orzekający, sprzeczną z powszechnie obowiązującą wykładnią ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny już po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Orzeczenia takie mogą być wszak w pewnym zakresie wzruszone przy pomocy środków nadzwyczajnych i w wypadkach przewidzianych przez właściwe dla poszczególnych dziedzin prawa przepisy procesowe.

4. Istniejący i przedstawiony wyżej stan rzeczy w omawianym zakresie może być naturalnie w sposób arbitralny zmieniony w drodze ustawy, jak to zakłada Trybunał Konstytucyjny, decydując się na zasygnalizowanie problemu czasowego zakresu obowiązywania ustalonej przez siebie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, z sugestią iż chodzi tu o lukę w prawie, wymagającą usunięcia dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

Zrealizowanie tej sugestii wymagałoby jednak rozstrzygnięć ustawodawczych w stosunku do ustalanych przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, przypominających w swojej treści przepisy przejściowe i końcowe właściwe dla nowo uchwalanych ustaw, a to już nasuwa istotne wątpliwości co do zasadności twierdzenia o istnieniu w tej mierze luki w prawie, podważającej spójność systemu prawnego.

Należy w związku z tym brać także pod uwagę: po pierwsze ewentualną krytyczną ocenę tej sugestii przez ustawodawcę, po drugie - iż nawet w wypadku przychylenia się do niej ustawodawcy - dojście do skutku ustawy w tej mierze wymagać będzie znacznego upływu czasu.

Także i ta okoliczność przemawia za pominięciem kwestionowanej przez mnie wzmianki w omawianym uzasadnieniu, jako stwarzającej niepewność co do obowiązującego stanu prawnego.

Z tych wszystkich względów opowiedziałem się przeciwko zamieszczeniu w omawianym uzasadnieniu wspomnianej wzmianki.