

139/8/A/2008

WYROK

z dnia 21 października 2008 r.

Sygn. akt P 2/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Mirosław Granat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 października 2008 r., połączonych pytań prawnych:

- 1) Sądu Okręgowego w Lublinie, czy art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.) w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek z ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy, o jakiej mowa w art. 81 ust. 4 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 165 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);
- 2) Sądu Okręgowego w Szczecinie, czy art. 81 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek z ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy, o jakiej mowa w art. 81 ust. 4 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, z 2001 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 205, poz. 1730 i Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 6, poz. 63, Nr 80, poz. 720 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 96, poz. 959 i Nr 120, poz. 1252, z 2005 r. Nr 157, poz. 1315 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 12, poz. 63 i Nr 157, poz. 1119 oraz z 2008 r. Nr 97, poz. 624):

a) jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 października 2008 r. w Dz. U. Nr 193, poz. 1196.

b) jest niezgodny z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Pytania prawne, z którymi wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Okręgowy w Lublinie oraz Sąd Okręgowy w Szczecinie, dotyczą zasad przekazywania gminom nieruchomości mieszkalnych przez skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe” (dalej: PKP SA).

Sąd Okręgowy w Lublinie, Wydział II Cywilny Odwoławczy, postanowieniem z 25 października 2007 r. (sygn. akt II Ca 628/07) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.; dalej: ustawa o komercjalizacji PKP) w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy, o której mowa w art. 81 ust. 4 ustawy, jest zgodny z art. 165 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL).

Sąd Okręgowy w Szczecinie, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt IC 7/08) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek z ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy, o której mowa w art. 81 ust. 4 ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji.

Zarządzeniem z 30 czerwca 2008 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego postanowił, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Lublinie oraz pytanie prawne Sądu Okręgowego w Szczecinie z uwagi na ich tożsamość przedmiotową będą rozpoznawane łącznie pod wspólną sygnaturą akt P 2/08.

2. Wątpliwości Sądu Okręgowego w Lublinie co do konstytucyjności wskazanego przepisu ustawy powstały na tle następującego stanu faktycznego.

PKP SA w Warszawie, Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Lublinie, złożyły najemcy należącego do PKP SA wyodrębnionego lokalu mieszkalnego w Świdniku (stanowiącego odrębny od gruntu przedmiot własności) ofertę sprzedaży tego lokalu, wyznaczając mu 6-miesięczny termin na złożenie oświadczenia o zamiarze jego nabycia. Najemca nie złożył stosownego oświadczenia o zamiarze nabycia lokalu w wyznaczonym terminie, który upłynął bezskutecznie. W konsekwencji w piśmie z 26 lutego 2004 r. PKP SA złożyły Gminie Miejskiej Świdnik oświadczenie o zamiarze przekazania tego lokalu wraz z przynależnym do niego udziałem w prawie wieczystego

użytkowania gruntu, udziałem we własności części wspólnej budynku i towarzyszącymi mu obiektami infrastruktury technicznej, dołączając do pisma odpis z księgi wieczystej oraz niektóre dokumenty poświadczające stan nieruchomości. Gmina zażądała przedłożenia pełnej dokumentacji techniczno-budowlanej obiektu wymaganej przepisami prawa oraz przeprowadzenia przez PKP SA inwentaryzacji nieruchomości. Po dokonaniu podziału działki, na której usytuowane były budynki należące do PKP SA (w tym budynek, w którym położony jest lokal), i założeniu nowych ksiąg wieczystych, 5 września 2005 r. PKP SA ponownie złożyły gminie oświadczenie o nieodpłatnym przekazaniu przedmiotowego lokalu. 25 sierpnia 2006 r. PKP SA przesłały gminie opracowanie dotyczące budynku, w którym położony jest wspomniany lokal, obejmujące dokumentację techniczno-budowlaną budynku. Następnie, opierając swoje roszczenie na art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP, PKP SA 11 grudnia 2006 r. wniosły pozew przeciwko gminie, domagając się zobowiązania jej do zawarcia umowy nieodpłatnego przejęcia na własność niesprzedanego wyodrębnionego lokalu mieszkalnego. Gmina Miejska Świdnik wniosła o oddalenie powództwa, powołując się na wątpliwości co do konstytucyjności art. 81 ust. 5 ustawy.

Sąd Rejonowy w Lublinie w wyroku z 11 czerwca 2007 r. (sygn. akt II C 334/06) na podstawie art. 64 k.c. zobowiązał gminę do zawarcia z PKP SA umowy nieodpłatnego przejęcia na własność tegoż lokalu mieszkalnego. Sąd ustalił, że wprawdzie powód dostarczył pozwanej jedynie część dokumentów wymaganych przez art. 81 ust. 2 ustawy, jednak gminie nie przysługuje z tego tytułu możliwość złożenia skutecznej odmowy zawarcia umowy przejęcia własności nieruchomości. Jedynym uprawnieniem gminy w takiej sytuacji jest możliwość domagania się zwrotu uzasadnionych kosztów sporządzania brakującej dokumentacji.

W apelacji gmina podniosła naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 81 ust. 5 ustawy, przez przyjęcie, iż powodowi w momencie wystąpienia z pozwem przysługiwało skutecznie roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieodpłatnego nieruchomości w sytuacji braku części wymaganych przez art. 81 ust. 2 ustawy dokumentów. Gmina podkreślała, że sprawa dotyczy nieruchomości zadłużonej i zdewastowanej, której nikt inny nie chciał przejąć, a PKP SA z powodów finansowych nie są dłużej zainteresowane zatrzymaniem wspomnianego lokalu.

Sąd Okręgowy w Lublinie w trakcie rozpatrywania sprawy wskazał, że podstawą prawną żądania PKP SA sformułowanego w pozwie jest art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP. Przepis ten stanowi, że PKP SA przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości, jeżeli zostały spełnione wszystkie warunki przekazania dokumentacji rejestrowo-technicznej, określone w art. 81 ust. 2 pkt 1-3 ustawy. Jednocześnie jednak ustawodawca przewiduje w art. 81 ust. 3 ustawy możliwość skutecznego przekazania nieruchomości PKP SA nawet w razie braku wymaganej przez art. 81 ust. 2 pkt 1-3 ustawy dokumentacji, przyznając gminie roszczenie wobec przekazującego nieruchomości o zwrot kosztów inwentaryzacji przeprowadzonej przez gminę we własnym zakresie.

Sąd Okręgowy przed dalszym rozpoznanie sprawy uznał, że jej rozstrzygnięcie zależy od uprzedniego udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na pytanie o zgodność z Konstytucją i umowami międzynarodowymi art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy o przekazanie nieruchomości.

3. Wątpliwości Sądu Okręgowego w Szczecinie co do konstytucyjności wskazanego przepisu ustawy powstały na tle następującego stanu faktycznego.

Przed Sądem Okręgowym w Szczecinie zawisła sprawa z powództwa PKP SA przeciwko Gminie Gryfino o nakazanie pozwanej złożenia oświadczenia woli o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przejęcie lokali mieszkalnych wraz z pomieszczeniami przynależnymi i prawem wieczystego użytkowania gruntu. Powód przekazał pozwanej nieruchomości wraz z dokumentacją. Pozwana gmina domagała się od powoda przeprowadzenia kapitalnych remontów budynków, sporządzenia inwentaryzacji oraz ściągnięcia wierzytelności z tytułu zaległych czynszów najemców. W pozwie PKP SA żądały nałożenia przez sąd obowiązku złożenia oświadczenia woli w sprawie przejęcia nieruchomości. W odpowiedzi na pozew pozwana gmina wniosła o oddalenie powództwa, podnosząc m.in., że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 81 ustawy może być niezgodny z art. 165 Konstytucji.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Szczecinie, art. 81 ust. 1, 4 i 5 ustawy o komercjalizacji PKP jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji, ponieważ nakłada na gminy obowiązek przejmowania lokali mieszkalnych, znajdujących się w zasobach PKP SA, wbrew ich woli. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę, że art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Na gruncie zaskarżonych przepisów zarówno gmina, jak i PKP SA występują jako podmioty prywatnoprawne w zakresie dysponowania ich majątkiem, a nie jako podmioty publicznoprawne. Treść kwestionowanego art. 81 ustawy stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w prawo własności gmin. PKP SA mogą bowiem doprowadzić do cywilnoprawnego nabycia przez gminę, wbrew jej woli, własności nieruchomości. Takie ukształtowanie czynności prawnej przekazania lokali mieszkalnych stanowi naruszenie równorzędności podmiotów jako podstawowej zasady prawa cywilnego. Tymczasem samodzielność gmin powinna być szanowana w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych. W płaszczyźnie prywatnoprawnej istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem, które podlega takiej samej ochronie, jak mienie obywateli.

Art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP narusza także art. 2 Konstytucji. Na pojęcie demokratycznego państwa prawnego składa się bowiem m.in. zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa. Zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. Rzeczpospolita Polska, jako państwo prawne, urzeczywistniać ma również zasady sprawiedliwości społecznej. Tymczasem na skutek przeniesienia własności niechcianej nieruchomości na gminę zostają przerzucone na nią zobowiązania indywidualnego podmiotu – PKP SA – o wymiarze majątkowym. Konieczność ponoszenia nieprzewidzianych i niedających się wcześniej zaplanować nakładów na remonty nieruchomości nie pozostaje bez wpływu na zdolność gminy do realizacji jej publicznoprawnych zadań w stosunku do ogółu mieszkańców. W konsekwencji cała wspólnota zostaje obciążona kosztami, które powinien ponieść jeden podmiot – dotychczasowy właściciel nieruchomości. Takie rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

4. Pismem z 26 września 2008 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek z ust. 2 i 3 tego artykułu pozbawia gminę możliwości odmowy zawarcia umowy, o której mowa w ust. 4 tego artykułu, jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 EKSŁ. Prokurator zrelacjonował stanowisko zawarte w pytaniu prawnym sądu pytającego z Lublina oraz sądu pytającego ze Szczecina. Następnie stwierdził, że wątpliwości sądów pytających są zasadne.

Prokurator omówił treść zaskarżonej regulacji. Wskazał też, że w ustawie o komercjalizacji PKP zawarto regulacje pozwalające na podejmowanie przez powstałą spółkę akcyjną działań zmieniających strukturę jej przedsiębiorstwa, polegających m.in. na zbywaniu pozostających w majątku spółki zasobów mieszkaniowych. Z zaskarżonego przepisu wynika regulacja, która uprawnia PKP SA do nieodpłatnego, niezależnego od woli gminy, przekazania na jej rzecz nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokali zajętych przez najemców, które to uprawnienie może być zrealizowane na drodze powództwa sądowego podmiotu przekazującego.

Prokurator podniósł, że ustawodawca uprzywilejował kwestionowaną regulacją PKP SA kosztem gmin. Gminy potraktowane zostały jako podmioty, którym można było przekazać zbędne i niesprzedane lokale mieszkalne. Gmina miała obowiązek je przyjąć i doprowadzić do stanu przydatnego do użytku. Lokale te powiększą mieszkaniowy zasób gminy, ale z uwagi na ich stan, będą wymagały nakładów na ich utrzymanie, zaś ze względu na przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, gmina nie będzie mogła nimi dowolnie rozporządzać. Ma także ograniczone możliwości uzyskania z nich pożytków.

Prokurator stwierdził, że koniecznym warunkiem efektywnej realizacji zadań publicznych przez gminę jest posiadanie przez nią odpowiedniej bazy majątkowej. Pierwotnym jej źródłem były 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, ze zm.). Gminy mają trudności z utrzymywaniem odpowiedniej bazy majątkowej.

Prokurator wskazał, że art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP przewiduje szczególną konstrukcję prawną przekazania gminom budynków i lokali mieszkalnych wraz z prawem do odpowiedniej przynależnej do nich części gruntu oraz towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej. Z art. 81 ust. 2 ustawy wynika, że procedurę przekazania budynku lub lokalu mieszkalnego uruchamia skierowane do gminy oświadczenie PKP SA o zamiarze przekazania takiej nieruchomości, złożone gminie właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości wraz ze stosowną dokumentacją określoną w pkt 1-3 wymienionego przepisu.

Czynność złożenia przez PKP SA powyższego oświadczenia wraz z wymaganymi dokumentami kreuje obowiązek przejęcia lokalu mieszkalnego przez gminę w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Na podstawie art. 81 ust. 5 ustawy, PKP SA przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości. Roszczenie to przedawnia się z upływem roku od dnia złożenia gminie oświadczenia wraz z wymaganymi dokumentami.

Zdaniem Prokuratora taki sposób przekazania gminom budynków i lokali mieszkalnych narusza, zagwarantowaną w art. 165 Konstytucji, samodzielność gmin, która wyraża się przede wszystkim w możliwości korzystania z praw podmiotowych o charakterze cywilnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Przedmiotem przekazania gminie ustawodawca uczynił lokale mieszkalne i budynki mieszkalne, znajdujące się z reguły w złym stanie technicznym, których na warunkach preferencyjnych nie chcieli nabyć zamieszkać w nich lokatorzy.

Prokurator stwierdził, że w rozpatrywanych przez sądy pytające sprawach pozwane gminy zostały pozbawione swobody podejmowania czynności prawnych, gdyż wbrew swojej woli zobowiązane zostały do przejmowania lokali mieszkalnych. W wypadku zakwestionowanego przepisu doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w takim samym stopniu, jak w wypadku art. 179 k.c., który został uznany za niekonstytucyjny w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r. w sprawie o sygn. K 9/04.

Prokurator stwierdził, że zaskarżony przepis pozostaje także w sprzeczności z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL, które zawierają regulację zbieżną z art. 165 Konstytucji. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że art. 4 ust. 2 i 6 EKSL formułują łagodniejszą wersję zasady samodzielności gmin, wyrażonej w art. 165 Konstytucji. Przyznają społecznościom lokalnym „pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Stawiają też wymaganie konsultowania z nimi „wszystkich spraw bezpośrednio ich dotyczących” i zakaz zaskakiwania decyzjami arbitralnymi. Konsultacje mają bowiem mieć miejsce „we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji”. Powołane wzorce wprowadzają ograniczenia wskazanych w nich praw gmin, zastrzegając, że istnieją one w „zakresie określonym prawem” oraz „o ile jest to możliwe”.

Zdaniem Prokuratora kwestionowana regulacja może być też oceniana z punktu widzenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W badanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności uzasadniających ograniczenie samodzielności gmin polegające w istocie na pozbawieniu ich prawa samodzielnego decydowania o przejmowaniu lokali mieszkalnych od PKP SA.

Prokurator wskazał, że zasadny jest także zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2 Konstytucji. Na pojęcie demokratycznego państwa prawnego składa się, między innymi, zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych jest – w pewnym sensie – odwzorowaniem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa.

Zdaniem Prokuratora, jeśli chodzi o kształtowanie praw właścicielskich przez czynności cywilnoprawne, gmina powinna być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w obrocie cywilnoprawnym. Musi być równorzędną stroną w tych stosunkach, a przynajmniej pozostawać na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Narzucenie gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami, o których wyżej była mowa, narusza tę fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę. Wprowadzenie rozwiązania, w wyniku którego gminie, wbrew jej woli, zostanie narzucony obowiązek zawarcia umowy prowadzącej do uzyskania statusu właściciela lokali mieszkalnych zbędnych PKP SA, a do tego niesprzedanych nawet na wysoce preferencyjnych warunkach narusza art. 2 Konstytucji.

5. Pismem z 30 września 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP z art. 2 i art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Odnosząc się do pytań prawnych Sądu Okręgowego w Lublinie i Sądu Okręgowego w Szczecinie, Marszałek zauważył, że kwestionowana regulacja pozwala PKP SA nieodpłatnie przekazać, a gminy zobowiązuje do nieodpłatnego przejęcia budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych. Art. 81 ust. 5 ustawy ustanawia roszczenie PKP SA o zawarcie odpowiedniej umowy.

Marszałek przedstawił stan faktyczny wynikający z pytań prawnych, a następnie wskazał, że podobne zagadnienia Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał w wyrokach z 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05) i z 30 października 2001 r. (sygn. K. 33/00). Marszałek wskazał, że w wyżej wymienionych sprawach rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę polegało na nieodpłatnym przejęciu przez gminy nieruchomości zbędnych dla przekazującego. O przejęciu nieruchomości decydowała wola podmiotu przekazującego, a nie gminy. Dla gmin przekazanie było przymusowe.

Przedstawiciel Sejmu zauważył, że istnieje utrwalona linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, która polega na tym, iż uznaje on, że nałożenie na gminy obowiązku

nieodpłatnego przejęcia na własność nieruchomości, bez rekompensaty finansowej, narusza gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność gminy oraz jej interesy majątkowe.

Przymusowemu przekazaniu mogą podlegać w praktyce nieruchomości nieatrakcyjne, których podmiot przekazujący nie był w stanie sprzedać. Nieruchomości te nie będą gminom przynosić dochodów, lecz spowodują jedynie straty.

Marszałek odniósł się również do zarzutu naruszenia kwestionowanym przepisem zasady demokratycznego państwa prawnego. Wskazał, że na pojęcie to składa się między innymi zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych jest odbiciem zasady równości podmiotów wobec prawa. Gmina powinna być traktowana na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Zdaniem Marszałka narzucanie gminie wbrew jej woli statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami – narusza tę zasadę. Ustawodawca, mając swobodę kształtowania sfery zadań publicznoprawnych przypadających gminom, powinien zachować podstawowe standardy rządzące obrotem cywilnoprawnym w demokratycznym państwie prawa i regulować za pomocą instrumentów prywatnoprawnych sferę majątkową gmin.

Marszałek stwierdził, że ustawodawca, powierzwszy gminom obowiązek przejęcia zbędnych nieruchomości, przerzuca również wszelkie zobowiązania dotychczasowych właścicieli. W tym wypadku istnieje konieczność ponoszenia przez gminy nieprzewidzianych i niezaplanowanych nakładów na zabezpieczenie nieruchomości. Są to wydatki, które nie pozostają bez wpływu na zdolność danej gminy jako podmiotu publicznoprawnego do realizacji jej zadań względem ogółu mieszkańców. To budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Marszałek odniósł się też do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 września 2006 r., sygn. K 1/06, w którym Trybunał stwierdził, że art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stanowi łagodniejszą wersję zasady samodzielności gmin, wyrażoną w art. 165 Konstytucji. Przymusowe przejęcie przez gminy nieruchomości może prowadzić do komplikacji organizacyjnych i finansowych, a także rodzić odpowiedzialność gmin za szkody i powodować zadłużenie gmin.

Marszałek podkreślił, że zasada przekazywania gminie nieruchomości jest taka sama. Gmina jest zobowiązana do nieodpłatnego przejęcia nieruchomości i nie jest upoważniona do żadnej rekompensaty finansowej z tego tytułu. Jest to niezgodne z Konstytucją.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali pisemne stanowiska. Przedstawiciel sądu pytającego w Lublinie podkreślił, że istotą problemu w rozpatrywanej sprawie jest art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP. Pozostałe przepisy art. 81 kwestionowanej ustawy stanowią tło i nie ma potrzeby oceny ich zgodności z Konstytucją.

Prokurator zauważył, że sąd pytający ze Szczecina w uzasadnieniu pytania prawnego wskazał jako przedmiot kontroli art. 81 ust. 1, 4 i 5 ustawy o komercjalizacji PKP. Stwierdził jednak, że dla rozstrzygnięcia sprawy konieczna jest ocena konstytucyjności art. 81 ust. 5. W pozostałym zakresie postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym należy umorzyć.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny postanowił rozstrzygnąć, czy dochowane zostały wymogi formalne, od których spełnienia uzależniona jest dopuszczalność merytorycznego rozpoznania przedstawionych pytań prawnych.

Po pierwsze, art. 81 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.; dalej: ustawa o komercjalizacji PKP) był już przedmiotem wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 4 grudnia 2007 r., sygn. K 26/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 153) Trybunał umorzył jednak postępowanie w sprawie badania zgodności art. 81 ustawy z art. 165 ust. 2 Konstytucji z uwagi na cofnięcie wniosku na rozprawie w fazie wniosków formalnych przez pełnomocnika wnioskodawcy. Zarzut niezgodności art. 81 ust. 5 ustawy z Konstytucją i umowami międzynarodowymi powinien zatem zostać merytorycznie rozpoznany.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny przystąpił do kontroli konstytucyjności art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP, mimo że wskazany przepis nie może już stać się podstawą występowania przez PKP SA z nowymi roszczeniami w stosunku do gmin miejsca położenia nieruchomości. Przepis ten odnosił się bowiem do obowiązku przekazania gminom nieruchomości przez PKP SA od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. i nie może być już stosowany do oceny czynności przekazania nieruchomości po 31 grudnia 2006 r. Po 31 grudnia 2006 r. PKP SA może nadal nieodpłatnie przekazywać budynki i lokale mieszkalne (niesprzedane osobom korzystającym z prawa pierwszeństwa ich nabycia) jednostkom samorządu terytorialnego lub spółdzielniom mieszkaniowym na ogólnych zasadach prawa cywilnego (zgodnie z art. 42 ustawy o komercjalizacji PKP).

W myśl art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, że nawet formalne uchylene aktu normatywnego nie zawsze powoduje automatycznie utratę jego mocy obowiązującej w rozumieniu przepisów regulujących umorzenie postępowania; moc obowiązująca trwa nadal, jeżeli uchylony przepis znajduje jeszcze zastosowanie do ustalania skutków prawnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189).

Artykuł 81 ustawy o komercjalizacji PKP znajduje nadal zastosowanie do oceny skutków prawnych przekazania nieruchomości dokonanych w latach 2003-2006 i stanowi obecnie podstawę rozstrzygnięć toczonych na tym tle sporów sądowych, o czym świadczą w szczególności sprawy zawisłe przed sądami pytającymi.

Po trzecie, zgodnie z art. 193 Konstytucji dopuszczalność pytania prawnego co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją zależy m.in. od spełnienia przesłanki relewancji, polegającej na wykazaniu, że od odpowiedzi (treści wyroku) Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zgodności przepisu z danym wzorcem zależy rozstrzygnięcie konkretnych spraw przez sądy pytające. Pytania prawne w obu sprawach spełniają warunek relewancji. Ewentualne uznanie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu otwiera drogę do zakwestionowania skuteczności nieodpłatnych przekazania gminom własności lokali mieszkalnych. Zatem wyniki spraw rozpoznawanych przez sądy pytające mogłyby być inne, co w szczególności skutkowałoby oddaleniem powództwa przez Sąd Okręgowy w Szczecinie oraz koniecznością dokonania przez Sąd Okręgowy w Lublinie zmian zaskarżonego wyroku sądu rejonowego.

2. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy szerszej problematyki pozbywania się tzw. „niechcianych” nieruchomości na rzecz gmin przez ich dotychczasowych właścicieli. Zakwestionowana konstrukcja przekazywania zakładowych budynków i lokali mieszkalnych będących w zasobach komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, zawarta w ustawie o komercjalizacji PKP, wzorowana była na ogólnym rozwiązaniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567, ze zm.; dalej: u.z.p.b.m.) będącego podstawą nieodpłatnego przekazywania nieruchomości gminom przez przedsiębiorstwa państwowe.

Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorstwom państwowym i niektórym spółkom wymienionym w ustawie przysługiwało wobec gmin roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości, w stosunku do których zostały wcześniej złożone oświadczenia o zamiarze ich przekazania wraz z pełną dokumentacją wymaganą przepisami ustawy (dane rejestrowe nieruchomości, dokumentacja techniczno-budowlana oraz informacja o remontach i modernizacjach w ciągu ostatnich 10 lat). Konstrukcja tego przepisu sprawiała, że jeżeli oświadczenie zostanie przekazane prawidłowo wraz z całą wymaganą dokumentacją, a podniesienie przez gminę zarzutu nadużycia prawa art. 5 k.c. przez przedsiębiorstwo lub spółkę nie zostanie uwzględnione przez sąd, co stać się może w wyjątkowych wypadkach, gmina musiała przejąć nieruchomości i pozbawiona jest możliwości złożenia skutecznego sprzeciwu.

Powyższy mechanizm przeniesiony został do kwestionowanego art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP, będącego przepisem szczególnym w stosunku do przewidzianych przez tę ustawę zasad przekazywania przez PKP SA zbędnych nieruchomości oraz nieruchomości mieszkalnych innym podmiotom. W stosunku do majątku nieruchomego zbędnego dla PKP SA, którego zagospodarowanie nie jest możliwe na zasadach określonych w ustawie, a względy ekonomiczne nie uzasadniają dalszego jego utrzymywania przez spółkę, przewidziano przede wszystkim możliwość jego likwidacji lub nieodpłatnego przekazania Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym na ogólnych zasadach prawa cywilnego (art. 39 ust. 4 ustawy).

W stosunku do licznych zasobów mieszkaniowych PKP SA, tj. zakładowych budynków i lokali mieszkalnych pozostających dotychczas w zarządzie i własności PKP, ustawa o komercjalizacji PKP wprowadziła szczególną dwustopniową procedurę odpłatnego przekazywania własności rzeczonych nieruchomości: najpierw na rzecz dotychczasowych najemców lokali mieszkalnych w budynkach zakładowych (pracowników, byłych pracowników PKP i jednostek organizacyjnych wydzielonych z PKP od 1991 r. oraz osób bliskich zmarłych najemców) na zasadzie pierwszeństwa nabycia i na preferencyjnych warunkach (z pominięciem procedury przetargowej, po obniżonej cenie i z możliwością rozłożenia jej na raty), a następnie, w razie niezłożenia przez dotychczasowych najemców oświadczeń o zamiarze nabycia przez nich lokali mieszkalnych w ciągu sześciu miesięcy, możliwość nieodpłatnego przekazania budynku mieszkalnego lub niesprzedanych lokali mieszkalnych jednostkom samorządu terytorialnego albo spółdzielniom mieszkaniowym na ogólnych zasadach prawa cywilnego (art. 43 ust. 4 ustawy).

Kwestionowany w pytaniach prawnych Sądu Okręgowego w Lublinie i Sądu Okręgowego w Szczecinie art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP przewiduje w stosunku do wspomnianego trybu przekazywania własności lokali mieszkalnych niesprzedanych dotychczasowym najemcom procedurę szczególną. Przepis ten stanowi, że w okresie od stycznia 2003 r. do grudnia 2006 r. PKP SA miało obowiązek zwrócenia się

do gmin z roszczeniem o zawarcie umowy przekazania niesprzedanych nieruchomości (lokalu mieszkalnych) i jeżeli zostały spełnione warunki art. 81 ust. 2 ustawy dotyczące przekazania gminie pełnej dokumentacji, gmina nie mogła skutecznie odmówić przejęcia rzeczonych nieruchomości. Konstrukcja art. 81 ust. 5 ustawy powielala model przekazywania nieruchomości przewidziany w art. 5 u.z.p.b.m. z tą różnicą, że miała charakter czasowy (nie jest obecnie możliwe skuteczne wystąpienie przez PKP SA z powyższym roszczeniem) i dotyczyła ostatniego etapu uwłaszczania najemców lokalami mieszkalnymi należącymi do PKP SA, w wypadku których nie powiodła się specjalna procedura wykupu z powodu braku zainteresowania najemców ich nabyciem.

Na mocy art. 81 ust. 3 ustawy o komercjalizacji PKP ustawodawca pozbawił gminę ewentualnego zarzutu złożenia przez PKP SA oświadczenia wraz z niepełną dokumentacją, który mógłby skutecznie zablokować procedurę przymusowego przekazania gminie nieruchomości. W świetle tego przepisu gmina nadal zobowiązana była nieruchomości przejąć, nabywała jedynie roszczenie wobec przekazującego nieruchomości o zwrot uzasadnionych kosztów sporządzenia inwentaryzacji budynków i urządzeń wchodzących w skład nieruchomości, której nie wykonano do dnia jej przekazania. Treść art. 81 ust. 3 ustawy wzorowana była na brzmieniu art. 3 ust. 1a u.z.p.b.m., dodanego w 2000 r. na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 39, poz. 442, ze zm.).

3. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie „niechcianych” nieruchomości.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie konstytucyjności przepisów umożliwiających lub nakazujących gminom przejęcie określonych nieruchomości. W szczególności swoje stanowisko w sprawie przekazywania zakładowych budynków i lokali mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe wyraził w orzeczeniu z 17 października 1995 r. (sygn. K. 10/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 30). Uznał wówczas zgodność art. 5 ust. 1 u.z.p.b.m. m.in. z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy.

W dokonanej wówczas ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawa ta nawiązywała do innych regulacji dotyczących uporządkowania sytuacji prawnej gruntów pozostających uprzednio w zasobie jednolitej własności państwowej i w efekcie pomnażała zasób mienia komunalnego w podobny sposób jak ustawy dotyczące komunalizacji mienia państwowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.) oraz ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, ze zm.). Powstanie gmin, jako nowych osób prawnych, wymagało stworzenia podstawy majątkowej dla ich działalności, co dokonało się kosztem uszczuplenia zasobu jednolitej własności państwowej. Nie można także ustawodawcy stawiać zarzutu, że wyposażenie gmin w majątek przedsiębiorstw państwowych nie nastąpiło *ex lege*, jak w wypadku ustaw komunalizacyjnych, lecz zostało rozłożone w czasie, co mogło rodzić krytyczne uwagi co do tempa zamierzonego procesu.

Trybunał Konstytucyjny świadom był faktu ograniczenia gmin w ich prawach do mienia komunalnego, polegającego na faktycznym obowiązku zawierania umów przekazania na ich rzecz nieruchomości. Za zgodnością z wyrażoną w Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego przemawiał jednak wówczas cel regulacji wprowadzonej w interesie publicznym. Z jednej strony chodziło o umożliwienie nierentownym przedsiębiorstwom państwowym działania w warunkach konkurencji

rynkowej z innymi przedsiębiorstwami przez ułatwienie im wyzbywania się nieproduktywnego majątku, z drugiej strony – uporządkowanie systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w okresie transformacji społeczno-gospodarczej przez usunięcie z systemu prawnego kategorii mieszkań zakładowych. Przejęcie zakładowych budynków i lokali mieszkalnych przez gminy służyć miało ujednoliceniu zarządu dla najemców lokali mieszkalnych, zapewnieniu ochrony uprawnień dotychczasowych najemców mieszkań zakładowych oraz przyspieszenie procesów dochodzenia do mechanizmów rynkowych w gospodarowaniu zasobami mieszkaniowymi.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił wówczas, że gminy powołane są do realizacji zadań i sprawowania funkcji o charakterze publicznym na rzecz wspólnoty i społeczności lokalnej. Jednym z zadań publicznych określonych w Konstytucji jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Jego realizacja wymaga wyposażenia gminy w niezbędne składniki majątkowe i środki finansowe. Stąd własności komunalnej i sposobów jej nabywania przez gminy nie można traktować tylko w aspektach cywilistycznych.

Wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. zaczął obowiązywać jej art. 165, który gwarantuje ochronę osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przysługującego im prawa własności i innych praw majątkowych oraz poddające ochronie sądowej ich samodzielność. Przepis ten uznawany jest za źródło prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego.

W wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24), Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność m.in. z art. 2 i art. 165 Konstytucji art. 179 k.c. znowelizowanego w 2003 r. i nakładającego na gminę obowiązek przejęcia nieruchomości, której zrzekł się jej dotychczasowy właściciel. Przepis ten przewidywał, że każdy właściciel nieruchomości mógł się jej skutecznie zrzec bez wymogu uzyskania zgody organu władzy publicznej. Nieruchomość, której właściciel się zrzekł, stawała się z mocy prawa własnością gminy, na obszarze której była położona (poprzednio przed 2003 r. – Skarbu Państwa). Trybunał Konstytucyjny uznał, że powodem wprowadzenia zmiany przepisu była chęć narzucenia gminom, za pomocą narzędzi cywilnoprawnych, statusu właściciela niechcianych nieruchomości. Przepis art. 179 k.c. miał charakter ogólny w tym sensie, że dotyczył każdego rodzaju nieruchomości: gruntowej, budynkowej i lokalowej i nie różnicował kategorii podmiotów uprawnionych do zrzeczenia.

Ustawą z dnia 23 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 163, poz. 1012) wprowadzono do kodeksu cywilnego instytucję przekazania nieruchomości. Zgodnie z art. 902¹ k.c. przez umowę przekazania nieruchomości jej właściciel zobowiązuje się nieodpłatnie przenieść na gminę albo na Skarb Państwa własność nieruchomości. Skarb Państwa może zawrzeć umowę przekazania nieruchomości, gdy gmina miejsca położenia całej albo części nieruchomości nie skorzystała z zaproszenia do jej zawarcia w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia zaproszenia przez właściciela nieruchomości.

W wyroku z 26 września 2006 r. (sygn. K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110) Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL) przepisu art. 8a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), wprowadzonego w 2004 r., nakładającego na gminy obowiązek nieodpłatnego przejęcia od Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nieruchomości gruntowych, budynkowych oraz lokali wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej, dokonywanego dotychczas na ogólnych zasadach prawa cywilnego na podstawie dobrowolnych umów z jednostkami samorządu terytorialnego. Celem wspomnianego

przepisu było przyspieszenie odciążenia WAM z zadania gospodarowania nieruchomościami lokalowymi zbędnymi z punktu widzenia funkcjonowania Agencji, nieprzeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych.

Podobnie w wyroku z 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 155) Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność z art. 165 ust. 1 Konstytucji przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. u.z.p.b.m. w zakresie, w jakim na podstawie art. 40a ust. 10 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.) znajdował zastosowanie do roszczenia jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – Lasy Państwowe o zawarcie nieodpłatnej umowy przekazania gminie lokali wraz z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu. Zasadniczym celem regulacji zawartej w art. 40a ustawy o lasach było umożliwienie pracownikom i byłym pracownikom leśnictwa nabywania mieszkań z prawem pierwszeństwa ich wykupu na warunkach preferencyjnych. Dopiero w sytuacji długotrwałego braku zainteresowania ze strony osób dysponujących prawem pierwszeństwa, niesprzedane lokale mogły zostać przekazane nieodpłatnie gminie na podstawie oświadczenia Lasów Państwowych o zamiarze przekazania lokalu wraz ze stosowną dokumentacją. Złożenie takiego oświadczenia kreowało obowiązek przejęcia lokalu przez gminę i to nawet w sytuacji braku kompletnej dokumentacji budynku. Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas, że ustawodawca nakładając na gminy obowiązek przejmowania wbrew ich woli lokali mieszkalnych, znajdujących się w zasobach Lasów Państwowych, naruszył konstytucyjną zasadę samodzielności gmin.

Warto podkreślić, że w wyroku z 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05) Trybunał Konstytucyjny odstąpił od sposobu argumentacji wyrażonego w orzeczeniu z 17 października 1995 r. (sygn. K. 10/95). Ocena zgodności art. 5 ust. 1 u.z.p.b.m. z punktu widzenia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego nastąpiła w odmiennej sytuacji gospodarczo-politycznej cechującej się większą koniecznością dostosowywania stosunków cywilnoprawnych w sferze gospodarczej do zmian niesionych głębokimi przeobrażeniami ustrojowymi z początku lat 90 XX wieku. Przeobrażenia te wymagały nowego podejścia do funkcji przedsiębiorstwa państwowego, uporządkowania stosunków prawno-rzeczowych dotyczących gruntów, oparcia stosunków powstających w związku z korzystaniem z cudzych lokali mieszkalnych o normy prawa cywilnego. Nie można jednak obecnie twierdzić, że także i dziś gminy muszą liczyć się z daleko idącymi ograniczeniami przyznanych im praw majątkowych, ilekroć jeszcze wymaga tego porządkowanie spuścizny okresu PRL, nieprzystającej do obecnych warunków ustrojowych.

4. Prace ustawodawcze w Sejmie nad art. 5 u.z.p.b.m.

W świetle wskazanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca stanął przed koniecznością podjęcia systemowego rozwiązania, prowadzącego się do odpowiedzi na pytanie, na który z podmiotów publicznych – Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego (gminę) – podmioty publiczne i prywatne będą mogły przerzucać własność i ciężar utrzymania niechcianych nieruchomości.

Dnia 8 lutego 2008 r. wpłynął do Sejmu senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (druk nr 309). W projekcie Senatu przewidziano dwie zmiany: po pierwsze, możliwość zrzeczenia się nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, po drugie, wykreślenie art. 5 u.z.p.b.m. (art. 1 projektu). Obecnie przepis ten obowiązuje nadal, w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził jego niekonstytucyjności w sprawie o sygn. P 31/05. W konsekwencji projektowanych zmian przedsiębiorstwa państwowe oraz inne instytucje państwowe będą mogły przekazywać gminom nieruchomości na zasadach ogólnych

kodeksu cywilnego, czyli tylko wtedy gdy gminy na to się zgodzą. Także do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy uchylającej, zastosowanie znajdują przepisy nowe w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, które oznaczają wymóg uzyskania zgody gminy na przekazanie budynków mieszkalnych.

Dnia 22 lipca 2008 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka po rozpatrzeniu projektu ustawy na swoich posiedzeniach wniosła o przyjęcie projektu przez Sejm i skierowała projekt na I czytanie na posiedzeniu Sejmu. Dnia 5 września 2008 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. Nowela skreśliła z ustawy art. 5.

5. Ocena zgodności przepisu art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP z art. 165 Konstytucji.

5.1. Pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności.

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”, zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Przepisy Konstytucji w sposób wyraźny wiążą osobowość prawną gmin z przysługującą im własnością i innymi prawami podmiotowymi.

Jest faktem bezspornym, że osobowość jednostek samorządu terytorialnego wynika wprost z Konstytucji i że zostały one ukształtowane jako osoby prawa publicznego. W szczególności gmina jest osobą prawną prawa publicznego, której status prawny określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji. Gmina stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców powołaną do realizowania zadań publicznych (art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji) i właśnie ta cecha przesądza o jej ustrojowym charakterze. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 22 maja 2007 r. (sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60) podkreślał, że wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, odbywa się przede wszystkim wtedy, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*. Jednak z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy gmina – jako osoba prawna – działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (por. także postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26). Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej.

Zakres zadań przyznanych samorządowi wyznacza przede wszystkim art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Z kolei w obrębie struktury samorządu terytorialnego to właśnie gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji). To w stosunku do gminy obowiązuje zasada domniemania zakresu odpowiedzialności publicznoprawnej i kompetencji. Ustawodawca może wyłączyć z zakresu jej działania sprawy publiczne o zakresie lokalnym tylko na rzecz innych podmiotów publicznoprawnych (zob. wyrok z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131).

W świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., „zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych” (sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46). Należy zatem podkreślić, że o publicznym charakterze działań gminy przesądza w głównej mierze cel działania (zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, a nie spraw prywatnych, leżących w jednostkowym interesie poszczególnych osób fizycznych lub prawnych), nie zaś pochodzenie instrumentów prawnych z zakresu prawa publicznego czy prywatnego użytych w celu ich realizacji. Jak bowiem podkreślono w wyroku z 28 listopada 2006 r. (sygn. P 31/05), jednostki samorządu terytorialnego mogą działać zarówno w formach publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych, co nie zmienia ich charakteru jako osób prawa publicznego.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu terytorialnego (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), w szczególności gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Dzięki niej, zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej. Własność przysługująca gminom odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę i ma znaczenie ustrojowe. W świetle przepisów rozdziału VII Konstytucji własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej (art. 163 Konstytucji). Z tych też powodów, w odniesieniu do własności komunalnej ściśle rozgraniczenie sfery *imperium* i *dominium* nie jest możliwe i dostrzegać tu należy przenikanie się obu sfer. Z jednej strony rzutuje to na ukształtowanie samych granic własności komunalnej gwarantowanej w art. 165 Konstytucji, z drugiej – wskazuje, że ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

Wykorzystanie własności komunalnej w celu wykonywania zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności istotnie różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w uzasadnieniu postanowienia z 22 maja 2007 r. (sygn. SK 70/05), że nie można nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Na gruncie Konstytucji można mówić o zróżnicowanym zakresie ochrony praw do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (zob. wyrok z 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

5.2. Charakter własności komunalnej i mienia komunalnego.

Ustrojowe przekształcenia stosunków własnościowych na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku doprowadziły do przywrócenia kategorii własności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz kategorii własności komunalnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i komunalnym osobom prawnym, powstałej w drodze tzw. komunalizacji, polegającej na przejęciu określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) przez właściwe gminy. W nowej sytuacji ustrojowej własność państwowa jest kategorią odrębną od własności komunalnej.

Charakter własności komunalnej i mienia komunalnego podkreślany był przed 1997 r. w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wskazywano wówczas, że „wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami odrębnego od mienia państwowego – mienia komunalnego, ale mienie to jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno – jako kategoria prawna – być utożsamiane z mieniem prywatnym”, ale także, że konstrukcja mienia publicznego wsparta jest na cywilnoprawnej konstrukcji mienia prywatnego, jednocześnie dopuszczając ze swej istoty modyfikacje – np. ograniczenie uprawnień właścicielskich – wynikające z prawa publicznego (zob. uchwałę z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, s. 197).

Także po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślał podwójną rolę, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98). Wskazywał na zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia, zawsze przy uwzględnieniu społeczno-gospodarczego przeznaczenia praw przysługujących gminie, służących realizacji zadań ciążących na niej z mocy ustawy gminnej. W świetle powyższych uwag podkreślić należy, że przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności jest ściśle związane z ich zadaniami publicznymi, których realizacji powinno służyć. Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Własności komunalnej nie można traktować tak, jak własności służącej tylko działalności gospodarczej, a więc w kategoriach czysto cywilistycznych. Własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą, ale po to tylko, aby „zarobić” na realizację niektórych swoich zadań publicznych (por. wyrok z 20 lutego 2002 r., sygn. K. 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, występują podstawowe różnice między pozycją prawną osoby fizycznej i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Jednak nawet jeżeli Trybunał Konstytucyjny wypowiadał pogląd, że gmina, jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej, a także w ograniczonym zakresie innemu podmiotowi, w tym osobie prawnej prawa prywatnego, praw i wolności konstytucyjnych określonych w rozdziale II Konstytucji (zob. postanowienie z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04), to nie można zapominać, że Konstytucja posługuje się autonomicznym rozumieniem pojęcia „własności” zarówno na gruncie art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64, jak i art. 165 ust. 1, odnoszącego się w sposób szczególny do jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin.

Konstytucja statuuje zasadę równej ochrony własności bez względu na jej podmiot. W świetle art. 20 Konstytucji nie można utożsamiać własności prywatnej z własnością przysługującą jedynie osobom fizycznym. Własność przyznana gminom w art. 165 ust. 1 Konstytucji jest prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta przynajmniej z „ogólnej” ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu, a jej treść bazuje na art. 140 kodeksu cywilnego. Własność, o której mowa w tym przepisie, jest pojęciem prawnym ukształtowanym jako podstawowa i najpełniejsza forma władania przedmiotami materialnymi (rzeczami).

Jeżeli zatem ustawodawca przewidział wykorzystanie prywatnoprawnych instrumentów dla realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę, fakt ten musi znaleźć odzwierciedlenie w konstrukcji narzędzi prawnych dotyczących sfery gospodarowania przez gminę mieniem komunalnym. Nie bez znaczenia w omawianym kontekście jest również to, że uchwalona w 1997 r. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o

gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) utrzymała wprowadzone po 1990 r. zasady gospodarki nieruchomościami, a więc przede wszystkim odrzucenie środków administracyjnoprawnych na rzecz cywilnoprawnych form gospodarowania nieruchomościami zarówno komunalnymi, jak i stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w tym umowny tryb rozporządzania nimi. Taki sens zmian legislacyjnych wprowadzonych w 1990 r. podkreślał Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z 7 kwietnia 1993 r. (sygn. akt III AZP 3/93, OSNC nr 10/1993, poz. 174). Stąd podejmowanie w stosunku do mienia komunalnego czynności cywilnoprawnych, związanych z jego eksploatacją, odnawianiem, nabywaniem nowych składników itp., prowadzić musi do wniosku, że do własności jednostek samorządu terytorialnego – obok regulacji publicznoprawnych – mają zastosowanie także regulacje prywatnoprawne. Nie zmienia tego stwierdzenia okoliczność, że posługiwanie się przez gminy środkami prawa prywatnego musi być zawsze podporządkowane zadaniom publicznym, które gmina ma realizować (zob. wyrok z 20 lutego 2002 r., sygn. K. 39/00).

Przechodząc do oceny art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP, należy podkreślić, że zarówno gminy, jak i skomercjalizowane przedsiębiorstwo PKP SA występują w sporze (będącym przyczyną wystąpienia z pytaniami prawnymi) jako podmioty prywatnoprawne, dysponujące własnym majątkiem, nie zaś jako podmioty publicznoprawne (sprawa nie dotyczy sporu co do uprawnień publicznoprawnych obu podmiotów). Nie sposób bowiem uznać publicznoprawnego charakteru art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP. W szczególności analiza kwestionowanego przepisu nie potwierdza ewentualnego zarzutu, że nakłada on na gminy, jako podmioty prawa publicznego, nowe zadanie publiczne, czy też – że dokonuje zmian w zakresie ich kompetencji. Charakter obowiązku przejęcia nieruchomości PKP SA nie ma charakteru obowiązku publicznego, nie chodzi tutaj o „sprawę publiczną”, o interesy ogółu. Ustawodawcy chodziło raczej o konstrukcję z zakresu prawa prywatnego, o czynność zbliżoną do zrzeczenia się przez spółkę PKP SA praw do zakładowych nieruchomości mieszkalnych.

Dodatkowo celem ustawy zawierającej kwestionowany przepis jest uregulowanie problematyki restrukturyzacji PKP SA, w tym dokonanie restrukturyzacji majątkowej, dotyczącej bezpośrednio sfery prywatnoprawnej spółki. Wynika stąd konieczność oceny kwestionowanego przepisu przez pryzmat standardów prawa prywatnego, w szczególności prawa cywilnego. Z art. 165 Konstytucji wynika zaś zasada, że gminy, uczestnicząc w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, powinny być traktowane zasadniczo jak inne podmioty prywatnoprawne.

Analizując charakter prawny niemożności złożenia skutecznego sprzeciwu wobec wystąpienia z roszczeniem PKP SA o zawarcie umowy przejęcia nieruchomości, należy stwierdzić, że opisany mechanizm zdecydowanie odbiega od reguł, na których opierają się konstrukcje cywilistyczne. PKP SA doprowadza do nabycia przez gminę, nawet wbrew jej woli, własności nieruchomości. Takie ukształtowanie czynności prawnej przekazania nieruchomości stanowi oczywiste naruszenie równorzędności podmiotów, podstawowej zasady prawa cywilnego, stanowiącej zarazem cechą pozwalającą odróżnić stosunki cywilnoprawne od stosunków publicznoprawnych.

Zasada swobody woli, oznaczająca prawo każdego podmiotu do decydowania poprzez czynności prawne (oświadczenia woli) o własnej sytuacji prawnej, a z drugiej strony – brak możliwości jednostronnego kształtowania sytuacji innego podmiotu to niekwestionowane podstawy obrotu cywilnoprawnego. Dotyczą one także jednostek samorządu terytorialnego, przynajmniej w takim zakresie, w jakim uczestniczą one w tym obrocie. Narzucenie gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami narusza podstawowe zasady dla obrotu cywilnoprawnego (zob. wyrok z 15 marca 2005 r., sygn. K. 9/04). Jeżeli więc te zasady

prawa cywilnego nie zostały wobec gmin zapewnione, naruszony został art. 165 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał jednak w swoim orzecznictwie, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego (zob. wyrok z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31 oraz z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Ochrona własności komunalnej nie może wykluczać lub znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. W szczególności nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności gminy ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia.

Trybunał Konstytucyjny, stając przed konfliktem różnorodnych interesów publicznych usytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej, uznawał, że interes publiczny wyprowadzany z argumentu o funkcji własności komunalnej i celu ingerencji nie może uzasadniać dopuszczalności dowolnego i nieograniczonego wkraczania ustawodawcy w sferę interesów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby oznaczać, że zawsze ciężar realizacji celów ogólnych może być przenoszony, w całości lub w przeważającej mierze, na określoną społeczność lokalną, a w konsekwencji gwarancje konstytucyjne, wyrażone przede wszystkim przez art. 165 Konstytucji w odniesieniu do autonomii prawnej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego, miałyby charakter pozorny (zob. wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02).

Celem kwestionowanej regulacji art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP jest korzyść wskazanej indywidualnie osoby prawnej, jaką jest restrukturyzowana spółka PKP SA i to w stosunku do zakładowych budynków i lokali mieszkalnych, a więc majątku nieruchomego zbędnego z punktu widzenia działalności przedsiębiorstwa, którego nie udało się zbyć dotychczasowym najemcom na preferencyjnych warunkach. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin jest podyktowana w niniejszej sprawie koniecznością dokończenia procesu przemian ustrojowych, których elementem jest komercjalizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Restrukturyzacja PKP SA jest procesem długofalowym i skomplikowanym, rozpoczętym dość późno. Ustawa przewiduje różnorakie sposoby dokonywania sanacji sytuacji finansowej tego przedsiębiorstwa państwowego. Jedną z takich możliwości jest ograniczenie obowiązku utrzymywania i zarządzania zbędnym i nieprodukcyjnym majątkiem nieruchomym w ramach restrukturyzacji majątkowej.

Należy jednocześnie zauważyć, że art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP nie stanowi fragmentu szerszego unormowania mającego na celu kompleksową reformę stosunków własnościowych (np. dokończenie procesu przemian ustrojowych), co – potencjalnie – mogłoby uzasadniać głębszą ingerencję w sferę majątkową gmin. Warto podkreślić, że ustawodawca nie przewiduje konstrukcji art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP i art. 5 u.z.p.b.m. jako zasady systemowej. Przykładowo, Agencja Nieruchomości Rolnych może również w drodze umowy nieodpłatnie przekazywać niektóre nieruchomości na własność jednostek samorządu terytorialnego na ogólnych zasadach prawa cywilnego (art. 24 ust. 4 i 5 oraz art. 48 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami). Także w razie braku sukcesu w sprzedaży mieszkań zakładowych ich dotychczasowym najemcom na preferencyjnych warunkach Agencja może, w drodze dobrowolnej umowy, przekazać

nieodpłatnie nieruchomości gminie lub spółdzielni mieszkaniowej (art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami).

Wyjątkowość art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP wynika także stąd, że wprowadzał on kwestionowany mechanizm przekazywania nieruchomości gminom w wąskim przedziale czasowym – w pozostałym zakresie obowiązywały i obecnie także obowiązują ogólne zasady prawa cywilnego. Ustawodawca nie uzasadnił, dlaczego konieczne było wprowadzenie omawianego mechanizmu właśnie w okresie od 2003 r. do 2006 r. Ponadto z danych uzyskanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że do momentu wejścia w życie kwestionowanej regulacji proces restrukturyzacji majątkowej w zakresie zakładowych budynków mieszkalnych przebiegał dość sprawnie.

5.3. Dopuszczalny zakres ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres dopuszczalnych ingerencji w sferę samodzielności gmin jako jednostek samorządu terytorialnego wyznacza również zasada pomocniczości zawarta w Preambule do Konstytucji. Zasada ta jest ściśle związana z zasadą samorządności (art. 17 ust. 2 Konstytucji). Wynika z niej, że władza (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinna ograniczać zadań władz (samorządów) niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie: powinna je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych (zob. wyrok z 20 lutego 2002 r., sygn. K. 39/00). Zgodnie z zasadą pomocniczości władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego (zob. wyrok z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Zasada pomocniczości wymaga, aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywanie problemów mniejszej odbywała się na życzenie, z udziałem, a przynajmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań, które nie muszą okazać się korzystne dla danej społeczności lokalnej.

Trudno uznać obowiązek przejęcia niechcianego mienia za pomoc i wsparcie gmin w realizacji przydzielonego im zadania publicznego, jakim jest gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi. Przejęcie mienia PKP SA może stać się sposobem rozwiązania problemów konkretnych społeczności lokalnych związanych np. z niedostatkami odpowiedniej liczby mieszkań komunalnych. O tym, czy jest to rozwiązanie korzystne, powinien jednak decydować lokalny samorząd, m.in. składając odpowiednie oświadczenie woli i zawierając umowę przejęcia nieruchomości. Przymusowe przejęcie nieruchomości – wbrew wyrażonej woli gmin – może okazać się dla gmin zdecydowanie niekorzystne. Nieoczekiwane przejęcie np. zdewastowanych nieruchomości może powodować dodatkowe obciążenia w napiętych budżetach gmin, co oznacza dezintegrację budżetu i finansów gmin w trakcie roku budżetowego oraz konieczność przesunięcia (odebrania) przydzielonych już środków na inne cele, by utrzymać przekazaną nieruchomość.

Z punktu widzenia omawianej problematyki nie może mieć decydującego znaczenia to, iż przymusowym właścicielem przejmowanej nieruchomości staje się gmina jako podmiot ze swej natury predestynowany do wykonywania własności w odniesieniu do zasobów mieszkaniowych (i towarzyszących im obiektów infrastruktury technicznej i społecznej). Jest oczywiste, że gmina jest podmiotem ustawowo zobowiązanym do działalności służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, jako jednego z podstawowych zadań publicznych. Jest także o wiele bardziej przygotowana do gospodarowania zasobami mieszkaniowymi niż przykładowo przedsiębiorstwa państwowe i spółki z udziałem Skarbu Państwa (podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w

wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Do zadań własnych gmin należy bowiem zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz gospodarowanie nieruchomościami, stąd gmina wydaje się podmiotem najbardziej predestynowanym do przejęcia budynków i lokali mieszkalnych znajdujących się na jej obszarze. Przejmowane nieruchomości mają też określoną wartość majątkową, a po ich przejęciu gmina może nimi rozporządzać oraz ubiegać się o dotację celową z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega jednak, że zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe (zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K. 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11). Ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości stanowi zasada decentralizacji zadań publicznych. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo (zob. wyrok z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05).

Należy podkreślić, że „wiodąca” rola gminy w gospodarce lokalami nie ma znaczenia rozstrzygającego, gdyż gmina odgrywa tę rolę w odniesieniu do już istniejącego gminnego zasobu nieruchomości. Nie można także zapominać, że nie tylko na gminach, ale zwłaszcza na Skarbie Państwa ciąży obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji) i nawet tworzenie i utrzymywanie mieszkań zakładowych np. przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa może być jednym ze sposobów realizacji tego zadania (zob. wyrok z 28 listopada 2006 r., sygn. P 31/05).

5.4. Art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP a prawo własności restrukturyzowanego przedsiębiorstwa PKP SA.

Na marginesie niniejszej sprawy warto wskazać, że konstrukcja art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP narusza także konstytucyjne prawo własności restrukturyzowanego przedsiębiorstwa państwowego PKP SA. Prawo nieodpłatnego rozporządzenia przedmiotem własności wpisane jest w istotę tego najszerszego z praw majątkowych. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą oznacza możliwość swobodnego zachowania własności, dopóki jest to zgodne z wolą właściciela oraz wiąże się z podjęciem swobodnej decyzji o rozporządzeniu nią. Możliwość dysponowania przedmiotem własności jest jednym z najważniejszych i głównych elementów prawa własności (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00).

Tymczasem art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP ogranicza konstytucyjnie gwarantowaną swobodę rozporządzania przez właściciela lokalem mieszkalnym. Wprawdzie decyzja o momencie przedstawienia najemcom lokali mieszkalnych do wykupu leży w gestii PKP SA, trudno więc mówić o bezwzględnym obowiązku przeniesienia praw do lokali na żądanie dotychczasowych lokatorów. Jednak na PKP SA w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. został nałożony obowiązek nieodpłatnego przekazania gminom niesprzedanych w preferencyjnym trybie budynków i lokali mieszkalnych wraz z częściami gruntu i towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej. To znaczy, że jako właściciel PKP SA zostały pozbawione swobody podjęcia decyzji o zbyciu własności lub jej zachowaniu, odebrano im wpływ na wybór nabywcy i wysokość ewentualnie uzyskanego w zamian świadczenia.

6. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował art. 81 ustawy o komercjalizacji PKP w zaskarżonym zakresie z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w art. 2 Konstytucji, składa się też zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych jest w pewnym sensie odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa. Zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego. Narzucenie gminom, w całkowitym oderwaniu od ich woli, statusu właścicieli nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami majątkowymi, w sposób oczywisty narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę. Kształtując za pomocą instrumentów prywatnoprawnych sferę majątkową gmin, ustawodawca musi zachować podstawowe standardy rządzące obrotem cywilnoprawnym w demokratycznym państwie prawa.

Trybunał Konstytucyjny podziela także pogląd Sądu Okręgowego w Szczecinie, iż art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP narusza art. 2 Konstytucji przez to, że na skutek przeniesienia własności niechcianej nieruchomości na gminy zostają przerzucone na nie zobowiązania indywidualnego podmiotu – PKP SA – o wymiarze majątkowym, w tym konieczność ponoszenia nieprzewidzianych i niedających się wcześniej zaplanować nakładów na remonty nieruchomości i ich rewitalizację, co nie pozostaje bez wpływu na zdolność gminy do realizacji jej publicznoprawnych zadań w stosunku do ogółu mieszkańców. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04), w konsekwencji cała wspólnota zostaje obciążona kosztami, które powinien ponieść jeden podmiot – dotychczasowy właściciel nieruchomości. Takie rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, którą Rzeczpospolita Polska ma urzeczywistniać. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Chodzi przede wszystkim o zasadę sprawiedliwości pojmowaną jako czynnik prowadzący do słusznego lub – inaczej – sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98).

7. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 EKSL „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”, zaś w świetle art. 4 ust. 6 „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 września 2006 r. (sygn. K 1/06) zwrócił uwagę, że art. 4 ust. 2 i 6 EKSL w istocie wyraża w słabszej, mniej imperatywnej formie zasadę samodzielności gmin, ujętą w art. 165 Konstytucji. Stwierdzenie naruszenia art. 165 Konstytucji merytorycznie odpowiada zatem naruszeniu łagodniejszego w swoim brzmieniu art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Art. 4 ust. 2 EKSL przyznaje społecznościom lokalnym „pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. W każdym razie stawia wymóg konsultowania z nimi „wszystkich spraw bezpośrednio ich dotyczących” i – w efekcie – stanowi zakaz

zaskakiwania wspólnoty lokalnej decyzjami arbitralnymi; konsultacje mają bowiem mieć miejsce „we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji”. Powołane przepisy nie wykluczają zatem ograniczeń samodzielności i swobody społeczności lokalnych decydowania o sprawach ich bezpośrednio dotyczących, ograniczenia te muszą jednak być podyktowane doniosłymi względami.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności uzasadniających, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia samodzielności gmin polegającego w istocie na pozbawieniu ich swobody wyrażenia woli w kwestii przejmowania składników mienia. W konsekwencji należy uznać, podobnie jak w wyroku z 26 września 2006 r. (sygn. K 1/06), że art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP narusza nawet stosunkowo łagodne wymagania płynące z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

8. Sposób sformułowania sentencji wyroku i jego skutki.

Sądy pytające sformułowały w *petitum* obu pytań prawnych wątpliwość co do konstytucyjności art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim w razie spełnienia przez PKP SA przesłanek z ust. 2 i 3 tego przepisu pozbawia gminy możliwości odmowy zawarcia umowy przekazania nieruchomości.

Art. 81 ust. 5 ustawy w związku z art. 81 ust. 2 obliguje gminy do przyjęcia przekazywanych im nieodpłatnie nieruchomości PKP SA wraz z kompletną dokumentacją techniczno-prawną. Z kolei art. 81 ust. 3 ustawy stanowi, że gminy zmuszone są przejąć nieruchomość także wówczas, gdy brak jest wymaganej dokumentacji wymienionej w art. 81 ust. 2 ustawy – różnica w istocie polega na zróżnicowaniu przysługujących gminom zarzutów. Zamiast możliwości podniesienia skutecznego zarzutu braku kompletnej dokumentacji, gminie przysługuje w drugim wypadku jedynie roszczenie o zwrot niektórych kosztów związanych ze sporządzeniem inwentaryzacji budynku. W obu sytuacjach spółce PKP SA przysługuje skutecznie roszczenie o zawarcie z gminą umowy przekazania nieruchomości na mocy art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP, a gmina – wbrew jej woli – zmuszona zostaje do przyjęcia przekazywanych nieruchomości. Prawomocne orzeczenie sądu, uwzględniające powództwo PKP SA oparte na art. 81 ust. 5 ustawy, zastępuje bowiem brakujące oświadczenie woli gminy na mocy art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.

Odniesienie obu pytań prawnych do art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP, w związku z art. 81 ust. 2 i 3 ustawy, kierunek argumentacji obu sądów pytających przedstawiony w uzasadnieniach pytań oraz podane wzorce kontroli konstytucyjności wskazują na to, że sądy w niniejszej sprawie kwestionują samą konstrukcję art. 81 ust. 5 ustawy, umożliwiającą wystąpienie przez PKP SA z roszczeniem zarówno przy przekazaniu nieruchomości z wymaganą dokumentacją, jak i w razie jej braku. W istocie art. 81 ust. 5 ustawy stanowi prawną podstawę zmuszenia gmin do przyjęcia przekazywanych jej nieruchomości – wbrew ich woli.

Istota problemu, zawarta w przepisie głównym art. 81 ust. 5 ustawy, przesądziła o kształcie sentencji niniejszego wyroku i uznaniu za niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli przepisu głównego art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP. W pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność wydania wyroku. Uznanie niezgodności z Konstytucją i umową międzynarodową przepisów pobocznych art. 81 ust. 2 i 3 ustawy z punktu widzenia *meritum* sprawy wydaje się zbędne, gdyż już sama eliminacja z systemu prawa przepisu głównego art. 81 ust. 5 ustawy o komercjalizacji PKP powoduje

konieczność stosowania ogólnych reguł prawa cywilnego zarówno w sytuacji przekazania z wymaganą przez art. 81 ust. 2 ustawy dokumentacją techniczno-prawną budynku, jak i w sytuacji braku wskazanej dokumentacji.

Skutkiem uznania niezgodności z przepisami Konstytucji i EKSL wskazanej normy jest jej eliminacja z porządku prawnego i niemożność zastosowania w tzw. sprawach w toku, a więc postępowaniach toczących się jeszcze, niezakończonych prawomocnym wyrokiem. W szczególności dotyczy to postępowań będących bezpośrednią przyczyną wystąpienia z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Sądy rozstrzygające sprawy powinny zatem uwzględnić niniejszy wyrok. Zgodnie z niniejszym wyrokiem nie może nastąpić skuteczne przekazanie nieruchomości na rzecz gmin wbrew ich woli.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.