

WYROK
z dnia 25 listopada 2003 r.
Sygn. akt K 37/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Marek Safjan – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie 25 listopada 2003 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju, przedłożonej do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 164 ust. 1 i 3, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 15 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Przepis wskazany w punkcie 1 jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 grudnia 2003 r. w M. P. Nr 56, poz. 877.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 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 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z powodu zbędności orzekania.

UZASADNIENIE:

I

A. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego

1. We wniosku Prezydent RP zarzuca niezgodność z Konstytucją przepisów ustanawiających wymóg uzyskania zezwolenia organu wojskowego na dokonanie przez władającego nieruchomością położoną w obszarze gminy o statusie miasta Hel czynności z zakresu obrotu cywilnoprawnego oraz zagospodarowania, inwestycji i modernizacji – w kontekście naruszenia samodzielności i pozycji ustrojowej gminy, jednostki samorządu terytorialnego, poprzez ograniczenie samodzielności decydowania w sprawach wspólnoty lokalnej, a przede wszystkim możliwości realizacji zadań własnych. Prezydent RP kwestionuje także zgodność z konstytucyjnym prawem dziedziczenia przepisów wprowadzających wymóg uzyskania zezwolenia organu wojskowego na nabycie w drodze dziedziczenia testamentowego nieruchomości położonych we wskazanym obszarze.

B. Kwestionowane przepisy

2. Zgodnie z art. 1 ustawy z 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju (dalej: ustawa helska) część Półwyspu Helskiego, obejmująca terytorium gminy o statusie miasta Hel wraz z przyległymi morskimi wodami wewnętrznymi stanowiącymi wody portowe, uznana została za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju.

W myśl zakwestionowanego art. 3 ustawy na obszarze szczególnie ważnym dla obrony kraju wprowadza się ograniczenia polegające na obowiązku uzyskiwania przez władającego nieruchomością zezwolenia na:

- 1) nabycie i przeniesienie prawa własności nieruchomości,
- 2) ustanowienie użytkowania wieczystego i jego przeniesienie,
- 3) ustanowienie użytkowania nieruchomości,
- 4) najem lub dzierżawę nieruchomości przez czas przekraczający sześć miesięcy,
- 5) zmianę dotychczasowego zagospodarowania lub uzbrojenia terenu niepowodującą konieczności wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- 6) inwestycje dotyczące linii kolejowych lub infrastruktury kolejowej, dróg publicznych lub leżących w ich ciągu obiektów inżynierskich, mostów i wiaduktów, infrastruktury telekomunikacyjnej albo urządzeń, instalacji i sieci energetycznych, z wyjątkiem remontów niepowodujących zmian geodezyjnych terenu,
- 7) budowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów.

Powyższe zezwolenie wydaje się, jeżeli wykonanie czynności nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa państwa (ust. 2 art. 3). Udzielenie lub odmowa udzielenia zezwolenia następuje w drodze decyzji, a organ ją wydający może odstąpić od uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 6). Organem właściwym jest Dowódca Marynarki Wojennej, a od decyzji

wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do Ministra Obrony Narodowej (art. 7). Zgodnie z art. 4 ustawy czynności, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-4, wykonane bez zezwolenia są nieważne. Wykonanie czynności, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5-7, pociąga za sobą obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego (art. 5). Każdemu, kto poniósł szkodę w następstwie ograniczeń, o których mowa w art. 3 ust. 1, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie w granicach poniesionej straty (art. 8).

Natomiast w myśl zakwestionowanego art. 15 ust. 2 ustawy, jeżeli spadkobierca, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia, o którym mowa w ustawie, na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

C. Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

3. Prezydent RP w piśmie z 15 sierpnia 2002 r. wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów, opierając wniosek na następujących argumentach:

W ocenie wnioskodawcy przepis art. 3 ustawy helskiej, nakładający na podmioty władające nieruchomościami położonymi na terytorium gminy o statusie miasta Hel obowiązek uzyskania zezwolenia władz wojskowych na dokonanie czynności wymienionych w tym przepisie, jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi przez to, że narusza pozycję ustrojową Gminy Hel jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę samodzielności, ograniczając bez dostatecznego uzasadnienia prawo gminy do samodzielnego decydowania w sprawach wspólnoty lokalnej, a zwłaszcza wykonywania zadań własnych, określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Prezydent wniósł o ocenę, czy ograniczenie samodzielności gminy znajduje w tym wypadku uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach lub chronionych wartościach, a jeśli tak – to czy nie jest nadmierne, tj. czy dla realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu – ochrony bezpieczeństwa państwa – nie istnieją możliwości zastosowania obowiązujących rozwiązań prawnych, zwłaszcza przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. Nr 78, poz. 461 ze zm.) oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Zdaniem Prezydenta art. 15 ust. 2 kwestionowanej ustawy ingeruje w mechanizmy dziedziczenia eliminując spadkobierców ustanowionych w testamencie, którzy nie będąc w kręgu osób powołanych do spadku z ustawy, nie spełniają kryteriów ustalanych uznaniowo przez organ udzielający zezwolenia na nabycie w tym trybie nieruchomości. Spadkobiercy testamentowemu, który nie uzyskał zezwolenia nie przysługuje przy tym żadna rekompensata, gdyż zgodnie z art. 8 prawo do odszkodowania przysługuje jedynie podmiotom, które poniosły szkodę w następstwie ograniczeń określonych w art. 3 ust. 1 ustawy.

Wnioskodawca podkreślił, że zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest wartością, której realizacja nie powinna niweczyć albo bezzasadnie i nadmiernie ograniczać samodzielności samorządu terytorialnego oraz prawa dziedziczenia.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 12 listopada 2002 r. przedstawił stanowisko, że art. 3 ustawy helskiej jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, natomiast art. 15 ust. 2 kwestionowanej ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego norma zawarta w art. 3 ust. 1 ustawy adresowana jest do każdego, obowiązek uzyskania zezwolenia ciąży zatem na wszystkich

podmiotach władających nieruchomością, również na gminie o statusie miasta Hel. Czynności wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1-4 są czynnościami, które gmina wykonuje jako podmiot obrotu cywilnoprawnego, wyposażony w mienie i osobowość prawną. Nałożenie na gminę obowiązków w sferze cywilnoprawnej nie powoduje zatem ograniczenia jej samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych. Czynności wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 5-7 wchodzą natomiast w zakres publicznoprawnej działalności gminy, a obowiązek uzyskania zezwolenia na ich dokonanie może w konsekwencji ograniczyć wykonywanie zadań własnych gminy. Brak oceny praktycznych skutków regulacji pozwala na uznanie, że nie dochodzi do zniesienia samodzielności gminy ani też ograniczenia w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie zadań własnych. Ponadto gminie, tak jak i każdemu władającemu nieruchomością, który poniósł szkodę w następstwie tych ograniczeń, przysługuje odszkodowanie w granicach poniesionej szkody.

Samodzielność gminy nie jest w ocenie Prokuratora Generalnego wartością absolutną, która ma bezwzględny charakter wobec innych wartości i zasad konstytucyjnych. Wprowadzone ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnej wartości zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa i obrony kraju. Ze względu na potrzeby ochrony bezpieczeństwa państwa terytorium gminy o statusie miasta Hel uznane zostało przez ustawodawcę za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju.

Prokurator Generalny podkreślił, powołując się na wyrok TK z 3 lipca 2001 r., sygn. K 3/01, że Trybunał Konstytucyjny nie jest władny weryfikować określenia, jakie tereny mają być przeznaczone na potrzeby obronności kraju, a do oceny zasadności zakresu ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności obywatelskich potrzebna jest wiedza specjalistyczna dotycząca funkcjonowania współczesnych sił zbrojnych oraz strategicznego znaczenia danych terenów. Nie można zatem ocenić, czy cel – zapewnienie bezpieczeństwa państwa – jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu obowiązujących już uregulowań ustawowych.

Zakwestionowany przepis nie pozbawił gminy o statusie miasta Hel prawa wykonywania zadań własnych, nie przekazał tych zadań do właściwości organu wojskowego, tym samym nie naruszył zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji) ani zasady podstawowego charakteru gminy i wykonywania przez gminę zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji).

Zdaniem Prokuratora Generalnego uzasadnione są natomiast wątpliwości co do konstytucyjności przepisu art. 15 ust. 2 ustawy helskiej. Kwestionowany przepis reguluje konsekwencje prawne niezyskania w terminie roku od otwarcia spadku zezwolenia na nabycie w drodze testamentu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego wchodzącego w skład spadku, a mianowicie nabycie praw przez spadkobierców ustawowych. Uzależnienie definitywności przejścia wymienionych praw do nieruchomości położonych na obszarze gminy o statusie miasta Hel na spadkobierców testamentowych od zezwolenia organu wojskowego ingeruje w mechanizm dziedziczenia oraz w swobodę rozrządzania przez spadkodawcę swym majątkiem na wypadek śmierci – ograniczając prawo dziedziczenia i naruszając zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia. Nie można ustalić związku między wprowadzonym ograniczeniem a chronioną wartością – zapewnieniem zewnętrznego bezpieczeństwa kraju. Obowiązek uzyskania zezwolenia ustawodawca nałożył bowiem wyłącznie na spadkobierców testamentowych. Trudno zatem uznać, że wprowadzone ograniczenie ma charakter konieczny. W opinii Prokuratora Generalnego przepis art. 15 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 marca 2003 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

W opinii Marszałka przystępując do analizy przedstawionych zarzutów należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 lipca 2001 r. (sygn. K 3/01), orzekł niekonstytucyjność art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz. U. Nr 46, poz. 341 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz. U. Nr 21, poz. 138 ze zm.), uznając, że ochrona niepodległości i nienaruszalności terytorium RP uzasadnia wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności służących jednostkom, nie sanuje jednak podstawowej wady formalnej kwestionowanych przepisów, tj. ograniczenia praw jednostki w drodze innej niż ustawowa. W związku z powyższym rozstrzygnięciem Sejm podjął prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy o uznaniu części Półwyspu Helskiego za rejon umocniony. Zdaniem Marszałka ograniczenia wprowadzone w art. 3 i art. 15 ust. 2 ustawy helskiej, zgodnie z przytoczonym wyrokiem TK, ustanowione zostały w celu ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego kraju i nie naruszają istoty praw – samodzielności samorządu terytorialnego oraz prawa dziedziczenia, gdyż nakładają wyłącznie obowiązek uzyskania stosownego zezwolenia zarówno do wykonywania czynności związanych z władaniem nieruchomością, jak i definitywnego nabycia nieruchomości w drodze spadkobrania testamentowego. Ponadto w art. 8 ustawy przewidziano prawo do odszkodowania z tytułu poniesionej szkody powstałej w następstwie wprowadzonych ograniczeń.

6. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 16 maja 2003 r. przedstawił stanowisko, że kwestionowane przepisy ustawy są zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Minister Obrony Narodowej zgodził w tym zakresie z argumentami zawartymi w stanowisku Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, uznając, że Sejm uchwalił zakwestionowane regulacje kierując się treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2001 r. (sygn. K 3/01).

Odpowiadając na pytanie dotyczące innych instrumentów prawnych mogących mieć zastosowanie przy ocenie przedmiotowych regulacji, zauważył, że postanowienia art. 19 pkt 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wydają się w pełni zabezpieczać interesów obronności państwa. Przepis ten nie precyzuje bowiem, co należy rozumieć pod pojęciem „wymaga porozumienia”, jak też ewentualnych konsekwencji wynikających z niezachowania tego trybu przy sprzedaży, oddaniu w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę nieruchomości położonych na obszarze graniczącym z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Naczelny organ administracji rządowej nie dysponuje żadnymi środkami uniemożliwiającymi zmianę podjętych rozstrzygnięć, które mogą okazać się niekorzystne z punktu widzenia obronności i sił zbrojnych. Podobne wątpliwości budzą postanowienia rozdz. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 ze zm.). Powołane przepisy statuują także wymóg graniczenia z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, czy też położenia w granicach portów lub przystani morskich, co w przypadku gminy Hel może być trudne do zrealizowania.

Na rozprawie 25 listopada 2003 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Obronność państwa jako interes publiczny uzasadniający ograniczenia praw i wolności

Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma wielokrotnie przywoływane w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2001 r. w sprawie K 3/01 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 125). Abstrahując w tym miejscu od szczególnego zakresu przedmiotowego ustawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia, wypada zaznaczyć, iż w świetle tego orzeczenia nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może ograniczać prawa podmiotowe oraz wolności konstytucyjne z uwagi na konieczność realizacji zadań obronności państwa.

Obronność, jako wartość polegająca na tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w trakcie pokoju oraz umożliwiającego odparcie jakichkolwiek ataków zbrojnych w trakcie działań o charakterze agresji militarnej, należy do tych wartości, których realizacja należy do podstawowych interesów państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa kraju stanowi jeden z zasadniczych obowiązków obywateli, co wynika już z art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Polska jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Troska o to wspólne dobro oznacza konieczność ponoszenia takich obowiązków przez obywateli, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W ramach katalogu tych obowiązków mieści się nie tylko konieczność ponoszenia określonych ciężarów w razie zagrożenia niepodległości (bezpośredniego zagrożenia zewnętrznego w razie wojny lub agresji zbrojnej bez jej wypowiedzenia), lecz również ograniczeń, które są uzasadnione w czasie pokoju dla zapewnienia właściwego funkcjonowania Sił Zbrojnych (por. art. 85 Konstytucji). Ten szczególny obowiązek spoczywający na wszystkich obywatelach polskich, ale również, przynajmniej w pewnym zakresie, na innych podmiotach działających na terytorium Polski, jest skorelowany z obowiązkiem stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej (art. 5 Konstytucji). Jest on realizowany w pierwszym rzędzie za pomocą Sił Zbrojnych RP, które – zgodnie z art. 26 ust. 1 Konstytucji – „służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”.

Realizacja wskazanego powyżej obowiązku państwa stania na straży niepodległości i nienaruszalności terytorium może nastąpić, a w pewnych okolicznościach niewątpliwie musi, *inter alia* przez stworzenie mechanizmów ingerujących w realizację niektórych podlegających konstytucyjnej ochronie praw podmiotowych i wolności obywateli i innych podmiotów. Słusznie podkreślono w wyroku z 16 lutego 1999 r., SK 11/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 22), iż „prawa jednostki zderzają się w tym przypadku z celowością ochrony interesu publicznego związanego ściśle z ochroną bezpieczeństwa państwa, a więc z tą wartością, która w każdym demokratycznym porządku prawnym może, w granicach wyznaczonych niezbędnością, uzasadniać wkroczenie w prawa jednostki, nawet w prawa podstawowe”. Ingerencja ta może mieć różną postać, zawsze jednak powinna być dokonywana w ramach obowiązującego prawa, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem wartości konstytucyjnych. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów ustawowych w tym zakresie nie może prowadzić do naruszenia tych wartości i powinno respektować zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny dokonując oceny zgodności z Konstytucją ustaw oraz innych aktów normatywnych nie może zastąpić innych organów państwowych w ustalaniu potrzeby i celowości wprowadzenia określonych rozwiązań normatywnych (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; z 21 maja 2002 r., K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32). Stwierdzenie to dotyczy także ograniczeń ustawowych, ustanowionych w związku z koniecznością realizowania przez właściwe organy państwa obowiązku obrony terytorium Rzeczypospolitej, a zwłaszcza w sytuacji zarysowania się różnic w ocenie celowości przesłanek związanych z ustaleniem obronnego charakteru określonego obszaru. Rolą TK jest przede wszystkim ocena kwestionowanych przepisów pod kątem ich zgodności z istniejącymi zasadami konstytucyjnymi.

Na marginesie należy zauważyć, że analiza przywołanego we wniosku ustawodawstwa dotyczącego nabywania i dysponowania nieruchomościami znajdującymi się na terenach o znaczeniu istotnym dla bezpieczeństwa i obronności państwa prowadzi do wniosku, iż istniejące na gruncie *legis latae* mechanizmy, w tym przede wszystkim wskazane w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami czy w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, nie pokrywają się z regulacjami ustawy helskiej i mogą się być uznane za niewystarczające (chodzi bowiem o możliwość bezpośredniego współdecydowania Sił Zbrojnych o przeznaczeniu danego terenu, ale w ograniczonym zakresie, tj. bez konieczności ingerencji za pomocą odjęcia własności albo zakazu jej nabycia). Trybunał Konstytucyjny nie neguje możliwości ingerencji w prawo własności wszelkich podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Mechanizmy ograniczające prawa właścicieli nieruchomości, przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, mogą być więc uzupełnione – przy zachowaniu przesłanek konstytucyjnych – rozwiązaniami szczególnymi podyktowanymi celowością ochrony obronności państwa.

Podstawowym miernikiem dopuszczalności wprowadzenia określonych mechanizmów ograniczających korzystanie z konstytucyjnych praw podmiotowych jest na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności pozwalająca na badanie, czy osiągnięcie tego samego efektu (skutku zamierzonego przez ustawodawcę) może nastąpić za pomocą środków mniej dolegliwych, tj. w węższym zakresie ingerujących w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności. Wszelkie ograniczenia praw i wolności, co wielokrotnie było przedmiotem szczegółowych analiz w dotychczasowym orzecznictwie TK, powinny spełniać przesłanki ustawowej formy i muszą być konieczne dla realizacji wskazanych celów. Oznacza to nie tylko wymaganie istnienia związku funkcjonalnego pomiędzy niezbędnością ograniczenia a chronioną wartością, ale także łączy się z postulatem zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy stosowanym środkiem a osiąganym celem. Jak stwierdził bowiem TK w jednym ze swych orzeczeń: „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegających ograniczeniu. Nie ulega wątpliwości, iż ocena spełnienia powyższych postulatów może być zrelatywizowana do treści konkretnego prawa, z którego korzystanie ulega z woli prawodawcy ograniczeniu” (wyrok z 3 października 2000 r., K. 33/99 OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, por. też np.: orzeczenia z: 26 kwietnia 1994 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 128-138, oraz 30 października 1996 r., K. 3/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 41).

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że – z zachowaniem powyższych ograniczeń konstytucyjnych – zadania z zakresu obronności kraju z

pewnością mogą ingerować w zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym ograniczać realizację zadań tych jednostek. Ich wykonywanie nie może stać bowiem w sprzeczności z interesem państwa będącego dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Ingerencja w sferę praw i wolności ze względu na obronność państwa jest również uzasadniona w przypadku innych podmiotów. Jak wskazano w wyroku TK z 3 lipca 2001 r., „jeden z zasadniczych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalności jej terytorium, uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom”. Ograniczenia takie mogą i powinny być więc traktowane jako konieczne ze względu na ochronę interesu publicznego w szerokim znaczeniu, jako interesu ogółu społeczeństwa.

2. Ocena zgodności art. 15 ust. 2 ustawy helskiej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji

Przed przystąpieniem do właściwych rozważań na temat zgodności art. 15 ust. 2 ustawy helskiej z zasadą ochrony prawa dziedziczenia konieczne jest, uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo TK, wskazanie istoty tego prawa i zakresu jego ochrony w świetle przepisów Konstytucji (art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji). Prawo dziedziczenia jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, ma charakter autonomiczny w stosunku do znajdującej się w kodeksie cywilnym regulacji prawa spadkowego, nie może być więc sprowadzone co do swej treści i znaczenia do instytucji prawa cywilnego.

Prawo dziedziczenia jest ściśle powiązane z prawem własności. W doktrynie prawa konstytucyjnego i cywilnego wręcz stwierdza się, że jest to prawo „zakorzenione we własności” (Th. Mayer-Maly, *Der grundrechtliche Schutz des Erbrechts* [w:] *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag*, Wien-New York 1992, s. 432). Ścisły związek między własnością a dziedziczeniem na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. akcentowano również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5) wskazywano, że polega on przede wszystkim na tym, że Konstytucja nie dopuszcza ukształtowania własności jako prawa niepodlegającego dziedziczeniu. „Dziedziczenie stanowi utrwalenie prawa własności w sensie instytucjonalnym. Polega to na tym, że prawo własności przysługujące osobie fizycznej nie może wygasać w chwili jej śmierci, ale winno trwać nadal, co zakłada jego przejście na inną osobę lub osoby”. Związek istniejący pomiędzy gwarancjami ochrony własności i prawa dziedziczenia wydaje się wręcz oczywisty i naturalny. Ustawodawca realizując konstytucyjny nakaz ochrony własności ma zarazem obowiązek odpowiedniego ukształtowania zasad dziedziczenia.

Swoboda spadkodawcy stanowi niewątpliwie najistotniejszy element treści konstytucyjnego prawa dziedziczenia. Ta cecha prawa dziedziczenia była eksponowana w dotychczasowym orzecznictwie TK, które m.in. wskazywało, że „z uwagi na (...) funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą. Związek łączący w świetle omówionych przepisów konstytucji kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przysiąc przedmioty tworzące jego majątek” (wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, s. 167).

Nie może budzić wątpliwości, że gwarancje konstytucyjne ochrony prawa dziedziczenia nakładają na ustawodawcę obowiązek ukształtowania instrumentów

prawnych w taki sposób, aby zapewniały one możliwość swobodnego rozrządzenia majątkiem spadkowym i ochronę woli spadkodawcy. Konstytucja nie przesądza, czy wola właściciela ma skryształizować się w postaci testamentu czy też w postaci innego typu czynności prawnej na wypadek śmierci. Swoboda testowania umożliwia pozostawienie majątku w rękach osób najbliższych spadkodawcy i dysponowanie nim po jego śmierci. Rezultat taki zapewnia przede wszystkim właśnie mechanizm dziedziczenia testamentowego (w niektórych systemach prawnych również umownego). Z konstytucyjnych gwarancji prawa dziedziczenia, których komponentem jest swoboda testowania, niewątpliwie wynika prymat dziedziczenia testamentowego w stosunku do dziedziczenia ustawowego. O losach majątku wchodzącego w skład masy spadkowej decydować zatem powinna w pierwszym rzędzie wola spadkodawcy, a nie ustalone przez ustawodawcę reguły dziedziczenia.

Za trafne należy uznać stanowisko powszechnie przyjmowane w piśmiennictwie, że regulacja obejmująca spadkobranie ustawowe ma charakter uzupełniający względem zasady autonomii spadkodawcy w tym sensie, że znajduje zastosowanie wówczas, gdy spadkodawca nie zdecydował o losach swojego majątku *mortis causa*. Stanowisko to, jak wskazano wyżej, znajduje umocnienie w przepisach konstytucyjnych. W konsekwencji należy uznać, że zakwestionowanie woli spadkodawcy może nastąpić jedynie wyjątkowo i w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Nadmierna ingerencja ustawy w suwerenność ostatniej woli spadkodawcy może być więc uznana za naruszenie istoty prawa dziedziczenia.

Regulacja przyjęta w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej nie pozbawia – w czysto formalnym ujęciu – spadkobiercy testamentowego prawa dziedziczenia, ani też nie zawiera wprost ograniczeń swobody testowania. Na tle tego przepisu osoby wskazane przez spadkodawcę uzyskują z chwilą otwarcia spadku status spadkobiercy testamentowego i w tym też formalnym sensie następuje urzeczywistnienie woli spadkodawcy. W ten sposób rozumiane, ograniczone do wąskiego i czysto formalnego znaczenia, prawo dziedziczenia nie jest naruszone. Gwarancja konstytucyjna obejmuje jednak szerzej rozumiane prawo dziedziczenia, którego nie można utożsamić z formalną kwalifikacją określonych podmiotów jako spadkobierców. Sens gwarancji konstytucyjnej sprowadza się bowiem do nakazu takiego ukształtowania stosownych regulacji prawnych, które umożliwią spadkobiercy definitywne nabycie składników majątku spadkowego. Przyjęcie odmiennej oceny sprowadzałoby gwarancję konstytucyjną do czysto pozornego instrumentu ochrony. Musi więc być brany pod uwagę całokształt regulacji prawnej, wskazujący na ostateczny „wynik” zdarzenia, jakim jest śmierć spadkodawcy. Sytuacja spadkobiercy testamentowego na gruncie art. 15 ust. 2 ustawy helskiej jest w istocie rzeczy tymczasowa, ostateczne nabycie najważniejszego z reguły składnika majątku, jakim jest nieruchomości, uwarunkowane jest bowiem zezwoleniem Dowódcy Marynarki Wojennej. Ostatecznie więc to nie wola spadkodawcy, ale inne czynniki będą rozstrzygały o tym, czy wola ta zostanie zrealizowana.

Prawo dziedziczenia, podobnie jak inne podlegające ochronie konstytucyjnej prawa majątkowe, nie jest prawem absolutnym (por. wyrok z 3 października 2000 r., K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W dotychczasowym orzecznictwie wskazano pewne istotne nakazy, jakie powinien wypełniać ustawodawca w zakresie normatywnego ukształtowania reguł dotyczących rozrządzeń na wypadek śmierci. Jednym z nich jest wspomniana już konieczność respektowania wyrażonej w postaci testamentu albo w inny sposób „rzeczywistej woli spadkodawcy” (por. art. 948 k.c.). W tym drugim wypadku regulacje ustawowe powinny odwoływać się do zakładanej racjonalności spadkodawcy i mieć na uwadze pewną typowość rozrządzeń testamentowych.

Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma jednocześnie tzw. „znaczenie negatywne”, a więc wyraża zakaz takiego kształtowania reguł dziedziczenia, które w sposób arbitralny prowadziłyby do wyjęcia określonych składników majątkowych z masy spadkowej i ich nabycia przez państwo lub inne podmioty publiczne.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie istnieją ugruntowane konstytucyjnie przesłanki uzasadniające wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym spadkobiercy testamentowi powinni – aby nabyć nieruchomość wchodzącą w skład spadku – uzyskać zezwolenie Dowódcy Marynarki Wojennej. Ustawa w art. 15 ust. 2 nie eliminuje co prawda zdolności dziedziczenia określonej kategorii osób, lecz otwiera możliwość wyłączenia spadkobierców testamentowych z kręgu spadkobierców nabywających określone przedmioty wchodzące w skład spadku. Z uwagi na niezbędność ochrony bezpieczeństwa państwa ingerencja w zakres wykonywania przez uprawnionych praw majątkowych, których przedmiotem są nieruchomości nie może być wykluczona. Wprowadzenie definitywnej przeszkody nabycia (którą jest negatywna decyzja Dowódcy Marynarki Wojennej) nieruchomości przez spadkobierców powołanych do spadku z woli spadkodawcy stanowi jednak zbyt daleko idącą, niedopuszczalną ingerencję w konstytucyjne prawo dziedziczenia.

Rozwiązania przyjętego w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej nie można uznać za konieczne (zważywszy choćby na odmienną – przyjętą w tej samej ustawie – regulację w odniesieniu do spadkobierców ustawowych), ani też za pozostające w rozsądnej proporcji do zamierzonego przez ustawodawcę celu. Nie ma też żadnych podstaw do pozbawienia stosownej kompensacji spadkobiercy, któremu uniemożliwiono nabycie najważniejszego składnika masy spadkowej, którym jest najczęściej nieruchomość. Z powyższych względów regulacja ta narusza granice proporcjonalności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na regulację zawartą w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej można też spojrzeć z perspektywy konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Zważywszy na ścisłe powiązania własności i prawa dziedziczenia można bowiem uznać, że mamy tu do czynienia nie tylko z ingerencją w swobodę rozporządzeń *mortis causa*, ale przede wszystkim z postacią faktycznego wywłaszczenia spadkobiercy testamentowego, który nie uzyskał zezwolenia. Jak słusznie podkreślono we wniosku, w związku z ograniczeniem przewidzianym w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej nie wprowadzono bowiem nie tylko ograniczonego, ale w ogóle żadnego mechanizmu kompensacyjnego dla osób, które nie nabyłyby, z uwagi na odmowną decyzję Dowódcy Marynarki Wojennej, nieruchomości wchodzących w skład spadku. Ocena dopuszczalności takiej ingerencji powinna być dokonywana z uwzględnieniem art. 21 ust. 2 Konstytucji (który jednak nie został wskazany we wniosku jako wzorzec).

Ograniczenie przewidziane w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej dotyczy, jak już wskazywano wyżej, jedynie spadkobierców testamentowych, nie obejmując osób określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 jako „uprawnionych do dziedziczenia ustawowego”. Naruszona zostaje w ten sposób zasada równej ochrony praw majątkowych, która wynika wprost ze wskazanej we wniosku jako wzorzec normy art. 64 ust. 2 Konstytucji. Statuowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji równa ochrona praw majątkowych dotyczy praw takich samych i „nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych” (wyrok z 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Nie ulega wątpliwości, że analizowane przepisy naruszają tę zasadę, bowiem niezależnie od pewnych odmienności konstrukcyjnych, istota prawa dziedziczenia w analizowanym tu ujęciu jest taka sama, niezależnie od tego, czy nabycie następuje w trybie dziedziczenia testamentowego, czy ustawowego. Nie można bowiem zakresu ochrony określonego prawa podmiotowego uzależniać od sposobu jego

nabycia, który zostaje określony w przepisach ustawy. Konstytucja nie daje podstaw dla różnicowania ochrony dziedziczenia w zależności od tego, czy chodzi o dziedziczenie ustawowe, czy testamentowe.

Takiego podziału, dokonywanego wedle tego, jaki został *in casu* zastosowany mechanizm nabywania praw podmiotowych, nie uzasadnia z pewnością cel ustawy, a więc zapewnienie bezpieczeństwa i obronności państwa. W konsekwencji należy uznać, że przyjęte rozwiązanie wyraźnie narusza nakaz równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej.

Nie ulega wątpliwość, że samo usunięcie ust. 2 art. 15 ustawy helskiej nie pozwoli na eliminację zasadniczych różnic pomiędzy sytuacją spadkobiercy ustawowego i testamentowego. Ust. 1 art. 15 uchyla te ograniczenia jedynie w odniesieniu do wskazanego w nim kręgu podmiotów, tj. do spadkobierców ustawowych i cudzoziemców. Oznacza to w konsekwencji, że usunięcie ust. 2 nie prowadzi do automatycznego rozszerzenia zakresu podmiotowego wyłączeń określonych w ust. 1. i zrównania, w badanym zakresie, sytuacji prawnej spadkobiercy testamentowego i ustawowego. Nowe ukształtowanie tych regulacji przez ustawodawcę jest więc niezbędne.

3. Sprzeczność art. 15 ust. 1 ustawy helskiej z art. 2 Konstytucji

Art. 2 Konstytucji nie został wskazany jako wzorzec oceny zakwestionowanych przepisów ustawy helskiej. Należy jednak uznać, zważywszy na charakter kontroli prewencyjnej, której konsekwencją może być podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad ustawą, że celowe jest zwrócenie uwagi na istotne mankamenty analizowanych przepisów z punktu widzenia podstawowych zasad konstytucyjnych.

Unormowanie zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy helskiej jest sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami przyzwoitej legislacji. Wynika to z braku precyzyjnego rozstrzygnięcia relacji między tym przepisem a innymi regulacjami dotyczącymi dziedziczenia ustawowego. Należy tu przede wszystkim wskazać na przepisy ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy, „przepisów ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Jeżeli prawo ojczyste spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, w tym zakresie stosuje się prawo polskie”. Należy zauważyć, że obie ustawy – ustawa z 1920 r. oraz ustawa helska, wyłączają określone w nich szczególne reguły w wypadku dziedziczenia ustawowego.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wprowadza natomiast – tak jak uczyniono to w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej – odrębną regulację dotyczącą dziedziczenia testamentowego w sytuacji, gdy spadkobiercą jest cudzoziemiec, zgodnie bowiem z art. 7 ust. 3 „jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”.

Ustawa helska nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który ze wskazanych przepisów dotyczących spadkobrania testamentowego znajduje zastosowanie w przypadku dziedziczenia nieruchomości przez cudzoziemca. Nie jest w szczególności jasne, czy przepis art. 15 ust. 1 ustawy helskiej obejmuje swym zakresem podmiotowym spadkobierców testamentowych, o których mowa w przytoczonym przepisie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wyłączając stosowanie reguł tej ostatniej, czy też odwrotnie – ustawa ta znajduje zastosowanie. Jeśli przyjąć drugą z hipotez, powstaje kolejne pytanie, czy przepisy obu ustaw stosuje się niezależnie od siebie, jakby

wynikało z art. 13 ustawy helskiej, który wskazuje, że „ograniczenia przewidziane w niniejszej ustawie mają zastosowanie niezależnie od wymagań, jakie dla czynności, o których mowa w art. 3 ust. 1, wynikają z odrębnych przepisów”. Możliwy bowiem jest też inny wniosek, a mianowicie przyjęcie, że zgodnie ze wskazaniem art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy helskiej, również w wypadku dziedziczenia testamentowego ustawa ta nie znajduje zastosowania, a zatem nie jest konieczne uzyskanie decyzji Dowódcy Marynarki Wojennej. Można jedynie przypuszczać, że intencją ustawodawcy było zastosowanie w wypadku dziedziczenia przez cudzoziemców reguł ogólnych z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która w art. 2 ust. 1 pozwala wydającemu decyzję Ministrowi Spraw Wewnętrznych dokonywać odpowiednich ustaleń z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa.

Wreszcie, niejasne jest użyte w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy helskiej pojęcie „osoby uprawnionej do dziedziczenia ustawowego”. Nie wiadomo czy chodzi w tym wypadku o osoby, które z chwilą otwarcia spadku dziedziczą jako spadkobiercy ustawowi, czy też o osoby które, mogłyby należeć potencjalnie do spadkobierców ustawowych. Zakres tego pojęcia nie jest rozłączny w stosunku do użytego w art. 15 ust. 2 ustawy sformułowania „spadkobierca, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu”. W konsekwencji uniemożliwia to odpowiedź na pytanie, jaka jest sytuacja prawna spadkobiercy, który został powołany do dziedziczenia w testamencie, ale który jednocześnie należy do kręgu spadkobierców ustawowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego tak istotne kwestie nie mogą jednak być pozostawione poza wyraźną i nie pozostawiającą wątpliwości interpretacyjną regulacją ustawową.

Przedstawione wyżej zasadnicze niejasności konstrukcyjne analizowanych przepisów prowadzą do wniosku, że ujęcie art. 15 ustawy helskiej narusza zasady przyzwoitej legislacji, stanowiące jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego (por. np. wyrok z 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Obejmują one takie reguły wynikające z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, jak zasada pewności, bezpieczeństwa prawnego, jasności oraz określoności przepisów (por. np. wyrok z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Ich analiza w niniejszej sprawie nie jest konieczna. Stanowiły wielokrotnie przedmiot rozważań we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W tym miejscu można jedynie przypomnieć, że w świetle dotychczasowego dorobku orzeczniczego nie budzi wątpliwości, że normy prawne powinny być formułowane tak, aby były zrozumiałe dla adresatów oraz by ich treść była oczywista. Zasady te, co również podkreślano, odgrywają zasadniczą rolę tam, gdzie przepisy dotyczą sfery praw i wolności obywatela. Wykluczone jest zatem, na co zwracał uwagę Trybunał w swoim orzecznictwie, takie formułowanie norm prawnych, które prowadzi do powstania niepewności co do treści praw bądź obowiązków adresatów, a jednocześnie stwarza nieusprawiedliwioną swobodę czy wręcz dowolność interpretacyjną organów stosujących prawo: „Ustawodawca nie może (...) poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego” (wyrok z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

4. Nerozerwalny związek art. 15 ust. 2 z całą ustawą helską

Wszystkie wskazane wyżej względy uzasadniają przyjęcie stanowiska co do istnienia nerozerwalnego związku zakwestionowanego przepisu z całą ustawą. Jak wskazywano wyżej konsekwencją usunięcia ust. 2 art. 15 jest objęcie spadkobiercy testamentowego ograniczeniami, które wprowadza ustawa helska. W szczególności należy zwrócić uwagę na fakt, że definitywność nabycia własności nieruchomości wchodzącej w

skład spadku zależałyby przy takiej hipotezie w dalszym ciągu od zezwolenia wydawanego przez Dowódcę Marynarki Wojennej (art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7). Nie jest przy tym jasne, czy uszczerbek majątkowy powstający w wyniku braku zezwolenia podlegałby mechanizmowi kompensacyjnemu ukształtowanemu w art. 8 ustawy helskiej.

Sytuacja ta uzasadnia celowość sformułowania ogólniejszej oceny regulacji dopuszczającej ingerencję w sferze własności i innych praw majątkowych, przede wszystkim z punktu widzenia zastosowania w ustawie mechanizmu kompensacyjnego ściśle związanego z charakterem i intensywnością tej ingerencji (art. 8). Wnioski płynące z takiej oceny ustawodawca powinien uwzględnić nie tylko ze względu na potrzebę nowego ukształtowania art. 15 ustawy helskiej, ale także w celu poprawnego uregulowania sytuacji innych podmiotów, których dotyczą przepisy tej ustawy.

5. Ocena mechanizmu kompensacyjnego zastosowanego w ustawie helskiej

Dopuszczalność ingerencji w sferę własności i innych praw majątkowych musi być w płaszczyźnie konstytucyjnej oceniana nie tylko z punktu widzenia rodzaju i zakresu podejmowanych decyzji, ale także przy uwzględnieniu trybu i konsekwencji sąd wynikających dla podmiotów dotkniętych ograniczeniami. Nie ulega wątpliwości, że ta sama regulacja w innym „otoczeniu” normatywnym może zmieniać swój sens i spotykać się z inną oceną na gruncie konstytucyjnym. Ocena uregulowań ustawy helskiej przewidujących ograniczenia w sferze własności i praw majątkowych wymaga uwzględnienia rozwiązań zawartych w art. 8 ustawy wprowadzających szczególny mechanizm odszkodowawczy.

Ustawa helska przewiduje wprawdzie w art. 8 możliwość przyznania odszkodowania każdemu, kto poniósł szkodę w następstwie ograniczeń wprowadzonych w art. 3, jednakże odszkodowanie nie może przekraczać granic poniesionej straty (tzw. szkoda efektywna, rzeczywista – *damnum emergens*). Pojęcie szkody rzeczywistej ma swoją ściśle określoną konotację w języku prawniczym i wiąże się każdorazowo z odstępianiem od ogólnej zasady pełnej kompensacji. Obejmuje zasadniczo bezpośredni uszczerbek majątkowy, w tym konieczne wydatki, które muszą być poniesione przez poszkodowanego dla restytucji utraconej wartości. Tak pojęta kompensacja nie obejmuje uszczerbku wynikającego z obniżenia lub wręcz utraty wartości nieruchomości ze względu na istniejące ograniczenia w zakresie dyspozycji majątkowych. Należy w konsekwencji przyjąć, że urzeczywistnienie któregośkolwiek z ograniczeń wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1-4, i to nawet przybierającego postać powtarzającej się i długotrwałej ingerencji w prawo rozporządzania nieruchomością położoną w obrębie terytorium szczególnie chronionego ze względów bezpieczeństwa państwa, nie będzie tworzyło podstawy do przyznania odszkodowania, zważywszy na kształt przyjętego w art. 8 ustawy mechanizmu kompensacyjnego. Na tle analizowanej ustawy zasadnicze wątpliwości konstytucyjne budzi więc nie tyle sam fakt i rodzaje ingerencji określone w art. 3 ust. 1 pkt 1-4, które są uzasadnione względami ochrony interesu obronnego kraju, ale brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego.

Warto przy tym zauważyć, że mechanizm ograniczający zakres kompensowanego uszczerbku do poniesionych strat – odbiega od zasad przyjmowanych w innych regulacjach ustawowych, które określają przesłanki i zakres odszkodowań na wypadek ingerencji w prawo własności, motywowanej celem publicznym, a nie przybierającej postaci wywłaszczenia, tj. przejęcia własności przez organ publiczny. Charakterystyczne są z tego punktu widzenia uregulowania zawarte w szczególności w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, które na wypadek decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości przez nałożenie na właściciela określonych obowiązków w trybie art. 120 ustawy lub przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na

nieruchomości określonych urządzeń i instalacji w trybie art. 124-126 ustawy przewidują stosowne odszkodowanie. Zgodnie z art. 128 ustawy powinno ono odpowiadać wartości poniesionych szkód, przy czym będzie ulegać powiększeniu, jeżeli dochodzi do zmniejszenia wartości nieruchomości, o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu (art. 128 ust. 4 ustawy). Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Właściciel może też żądać, aby starosta nabył od niego nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie jest możliwe (art. 126 ust. 4). Nieco odmienny mechanizm kompensacyjny wprowadza ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) w przypadku szkody ponoszonej przez właściciela lub użytkownika wieczystego w wyniku uchwalenia planu miejscowego bądź jego zmiany. Uszczerbek właściciela polegać może również na uniemożliwieniu bądź istotnym ograniczeniu możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W takiej sytuacji właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać wprowadzenia odszkodowania ograniczonego do granic rzeczywistej szkody, ale jest to równoważone alternatywną możliwością żądania wykupienia nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1). Gmina realizując te roszczenia może zaoferować nieruchomość zamienną (art. 36 ust. 2). Jeżeli w przypadku obniżenia wartości nieruchomości uprawniony sprzedaje przysługujące mu prawo na nieruchomości bez skorzystania ze wskazanych uprawnień może wówczas żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3).

Na tle przedstawionych rozwiązań, istotne wydaje się podkreślenie, że kompensacja we wszystkich wskazanych sytuacjach, związanych z ingerencją we własność wynikającą z konieczności realizacji określonych celów publicznych, obejmuje m.in. uszczerbek związany z obniżeniem się wartości nieruchomości (punktem odniesienia jest zawsze jej wartość rynkowa), a nadto wprowadzana jest alternatywnie możliwość żądania wykupienia nieruchomości, z której korzystanie w dotychczasowym zakresie staje się niemożliwe.

Ograniczenia przewidywane w zakwestionowanych przepisach ustawy helskiej nie są więc związane z odpowiednio ukształtowanym mechanizmem kompensacyjnym.

Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego wyznaczać powinien, jak to już wyżej wskazywano, każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych) może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, które składają się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Należy stwierdzić, że podobnie jak w wypadku podmiotów niepublicznych, ograniczenia zawarte w zakwestionowanej regulacji naruszają zasadę proporcjonalności, nie ze względu na to, że są co do zasady niedopuszczalne, ale dlatego że ingerencja w sferze dyspozycyjności własnością i prawami majątkowymi nie znajduje swojego skompensowania w odpowiednim mechanizmie odszkodowawczym. Modelem dla takiego mechanizmu powinna być zasada słusznego odszkodowania zawarta w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która ma charakter uniwersalny i powinna znajdować zastosowanie w wypadku ingerowania we własność ze względu określony cel publiczny. Jak od dawna przyjmuje się w orzecznictwie TK słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości utraconego lub naruszonego dobra, co oznacza, że powinno stwarzać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub ujmując szerzej, które pozwoli uprawnionemu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej, jaką miał przed podjęciem decyzji organu władzy publicznej o ingerencji w sferze jego interesów majątkowych (por. wyrok z 14 marca 2000 r., P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60). W

innym orzeczeniu podkreśla się z kolei, że sprawiedliwe odszkodowanie to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania (por. wyrok z 8 maja 1990 r., K. 1/90, OTK w latach 1986-1995, t. II, poz. 2). Warto jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że naruszenie wymagania słusznego odszkodowania jest uznawane w orzecznictwie strasburskim za przejaw naruszenia proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć przez ingerencję we własność motywowaną racjami publicznymi. Należyte, tj. sprawiedliwe odszkodowanie stanowi więc element przywracający właściwą równowagę pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki (por. orzeczenie ETPCz z 23 września 1982 r. w sprawie Sporong Lonnoth). O dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności decyduje – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz orzecznictwa TK – nie tylko powód, dla którego jest ona podejmowana, ale także sposób jej ukształtowania przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności m.in. trwale („wieczyste”) albo długotrwałe, pozbawione świadczeń ekwiwalentnych i nie dające się precyzyjnie ustalić czasowo, a tym samym prowadzące do praktycznego uniemożliwienia możliwości eksploatacji rzeczy przez właściciela, odjęcie przez ustawę jednego z kluczowych, zasadniczych uprawnień składających się na treść tego prawa (por. co do tzw. dekapitalizacji wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, w którym posłużono się określeniem „skutki podobne do wywłaszczenia”).

Jak już wskazywano, nieprawidłowość ukształtowania mechanizmu kompensacyjnego w art. 8 ustawy helskiej ma wyraźnie charakter ogólniejszy i nie może być odnieszona wyłącznie do sytuacji spadkobierców testamentowych, ale dotyczy również innych podmiotów władających nieruchomościami położonymi w obszarze gminy o statusie miasta Hel. Należy więc raz jeszcze podkreślić, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych związanych z obronnością w zakresie określonym w ustawie (por. art. 84 i art. 85 ust. 1 Konstytucji). Ciężary i świadczenia z tym związane muszą być jednak rozkładane proporcjonalnie i nie mogą być przerzucane wyłącznie na określoną grupę społeczną (w tym wypadku na mieszkańców gminy Hel).

Problem występujący na tle ocenianej ustawy polega więc nie na tym, czy ustawodawca może wprowadzić instrumenty ograniczające, ze względu na obronność państwa, sferę własności i praw majątkowych, ale na tym, czy ingerencja tego rodzaju mieści się w granicach wyznaczonych przez zasadę proporcjonalności. Ograniczenia w dyspozycji własnością i prawami majątkowymi mogą, jak wskazywano wyżej, w zasadniczy sposób zmniejszać wartość tych praw oraz uniemożliwiać ich wykorzystanie dla prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych. Tego typu ingerencja w sferze własności wykracza poza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Zasadność istnienia samych ograniczeń nie może bowiem usprawiedliwiać ponoszenia ich ciężaru w przeważającym stopniu przez podmioty władające nieruchomością. Brak stosownego mechanizmu kompensacyjnego uniemożliwia w konsekwencji – zgodnie z wymaganiami proporcjonalności – właściwe zrównoważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego.

6. Mechanizm kompensacyjny a prawa majątkowe gminy

Rozważenia wymaga pytanie, czy ocena regulacji ustawy helskiej jako naruszającej – ze względu na brak właściwych mechanizmów kompensacyjnych – konstytucyjne standardy ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3), może być odnoszona do praw majątkowych samej gminy Hel, a więc do gwarancji określonych w art. 165 Konstytucji. Należy podkreślić, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności istotnie różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych. Własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej (por. zwłaszcza art. 163 Konstytucji). Z tych też powodów, ścisłe rozgraniczenie sfery *imperium* i *dominium* nie jest możliwe w odniesieniu do własności komunalnej 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. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 kwietnia 2000 r. K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87): „Wykonywaniu tych zadań służą zarówno te składniki majątku, które są konieczne do funkcjonowania organów gminy i zakładów świadczących usługi publiczne, jak i ta część majątku, z którego dochody gmina przeznaczają na finansowanie zadań własnych”.

W analizowanej ustawie mamy do czynienia z konfliktem różnorodnych interesów publicznych usytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że owa jednorodność interesu publicznego w zakresie funkcji własności i celu ingerencji może uzasadniać dopuszczalność 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.

Powtórzyć należy w tym miejscu, że wątpliwości konstytucyjne wywołuje nie tyle sam fakt i rodzaje ingerencji uzasadnione względami ochrony interesu obronnego kraju, ale brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego. Pamiętając o odmiennościach w ukształtowaniu gwarancji własności i praw majątkowych w stosunku do podmiotów publicznych oraz niepublicznych można zakładać dyferencjację zakresu kompensacji w odniesieniu do każdej z wymienionych kategorii podmiotów, ale nie powinno to prowadzić do sytuacji, w której brak stosownego odszkodowania ograniczać może w istotnym stopniu realizację zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem interesów zbiorowych społeczności lokalnej. Generalne ograniczenie kompensacji przewidywanej w art. 8 ust. 2 ustawy helskiej do granic poniesionej straty, niezależnie od formy, rodzaju i długotrwałości takiej ingerencji, nie uwzględniające faktu istotnego obniżenia wartości posiadanego majątku i niemożliwość jego właściwego wykorzystywania i osiągnięcia dochodów niezbędnych w normalnej działalności jednostki samorządu terytorialnego, wskazuje na nieproporcjonalność wkroczenia ustawodawcy w sferę interesów majątkowych gminy. Może więc być uznane za naruszenie przez ustawodawcę postulatu właściwego zrównoważenia różnych postaci interesu publicznego – ogólnego, związanego z potrzebami obronnymi i interesu społeczności lokalnej. Na konieczność zachowania stosownej proporcji (ekwiwalentności) pomiędzy utratą określonych składników majątkowych i wielkością świadczeń należnych gminie z tego tytułu, także w przypadku usprawiedliwionej ingerencji w sferze jej interesów majątkowych, wskazywał już

wcześniej Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie (por. zwłaszcza wyrok w sprawie K 8/98). Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca kształtując odpowiedni mechanizm kompensacyjny nie powinien tracić z pola widzenia wyjątkowych, szczególnych uwarunkowań, w jakich funkcjonuje gmina Hel (dominująca przewaga gruntów należących do Skarbu Państwa). Na tle takiej struktury własnościowej wszelkie ograniczenia związane z dyspozycją prawami majątkowymi gminy odbijają się w istotny sposób na możliwości realizacji zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnej.

Wszystkie te wskazane wyżej racje powinny być uwzględnione przez ustawodawcę w ramach działań legislacyjnych zmierzających do usunięcia wadliwości ustawy helskiej.

7. Zbędność orzekania co do pozostałych przepisów ustawy helskiej

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 2 ustawy helskiej ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi czyni zbędnym orzekanie o zgodności z Konstytucją pozostałych, wskazanych we wniosku, przepisów ustawy. Mamy bowiem do czynienia ze szczególnym trybem kontroli konstytucyjności, a ustawa z uwagi na wadliwość uregulowanego w niej mechanizmu musi podlegać w całości poprawieniu przez ustawodawcę.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.