



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2022 r.

1001-8.TK.37.2022

SK 26/22



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R N., wnoszącego o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 491 ze zm.) jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 3 ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

R N. (dla czytelności wywodu należy ma wstępie wskazać, że w sprawie występuje drugi mężczyzna o imieniu R i nazwisku zaczynającym się na literę „N”, celem odróżnienia tych osób inicjujący niniejsze postępowanie będzie w dalszej części stanowiska określany jako Skarżący) wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej szeregu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 491 ze zm.; dalej: u.p.p.m.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego we Władysławowie od strony morza, redy i lądu (Dz. U. Nr 134, poz. 942).

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 2021 r., sygn. TS 108/19, odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2022 r., sygn. j.w., uwzględniono zażalenie Skarżącego na powyższe rozstrzygnięcie w zakresie badania zgodności:

a) art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

b) art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie zażalenia Skarżącego nie uwzględniono.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącego na tle następującego stanu faktycznego.

O N. i R N. byli użytkownikami wieczystymi działki nr położonej we W przy ulicy oraz właścicielami budynków na niej posadowionych. Działka położona jest w granicach portu morskiego we Władysławowie. Dla nieruchomości tej prowadzona była przez Sąd Rejonowy w W księga wieczysta KW nr

(obecnie _____). Umową z _____ grudnia 2008 r. wyżej wymienieni sprzedali _____ części udziału w prawie użytkowania wieczystego działki oraz w prawie własności budynków na rzecz Skarżącego oraz _____ części udziału na rzecz M _____ K. Strony umowy nie uzyskały zgody w trybie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. na przeniesienie prawa użytkowania wieczystego.

O _____ N. zmarła _____ marca 2010 r. Spadek po niej nabyli po _____ części R _____ N. i S _____ N.

Skarb Państwa – Starosta _____ wniósł _____ kwietnia 2010 r. do Sądu Rejonowego w W _____ powództwo przeciwko Skarżącemu, M _____ K., R _____ N. i S _____ N. o uzgodnienie treści księgi wieczystej KW nr _____ z rzeczywistym stanem prawnym poprzez m.in. wykreślenie M _____ K. oraz Skarżącego jako współużytkowników wieczystych działki i współwłaścicieli budynków. Sprawę zarejestrowano pod sygn. _____.

Po wytoczeniu przez Skarb Państwa powyższego powództwa pozwani podjęli działania prowadzące do zniesienia współużytkowania nieruchomości.

W tym celu w pierwszej kolejności przeprowadzono procedurę podziału geodezyjnego działki nr _____ który nastąpił na podstawie decyzji Burmistrza Miasta W _____ z _____ maja 2011 r. skutkującej podziałem działki nr _____ na działki ewidencyjne o nr _____

Po dokonaniu podziału geodezyjnego R _____ N. sprzedał umową z _____ listopada 2011 r. Skarżącemu i M _____ K. odpowiednio: _____ części swojego udziału w spadku po O _____ N. Strony tej umowy również nie uzyskały zgody w trybie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. na przeniesienie prawa użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości.

Sąd Rejonowy w W _____, wyrokiem z _____ grudnia 2012 r., sygn. _____

_____, uzgodnił z rzeczywistym stanem prawnym treść księgi wieczystej KW _____ (uprzednio oznaczonej KW nr _____ poprzez m.in. wykreślenie w dziale II Skarżącego oraz M _____ K. i wpisanie jako współużytkowników wieczystych gruntu i współwłaścicieli budynków

odpowiednio: R N. w udziale wynoszącym części oraz S N. w udziale wynoszącym części.

Sąd Okręgowy w G , wyrokiem z października 2014 r., sygn. 4, oddalił apelacje pozwanych od powyższego wyroku, a Sąd Najwyższy, wyrokiem z lutego 2016 r., sygn. , oddalił wniesioną w tej sprawie skargę kasacyjną.

Jeszcze przed rozpoznaniem apelacji od wyroku o sygn. R N., S N., M K. i Skarżący zawarli marca 2014 r. umowę o częściowym nieodpłatnym zniesieniu współużytkowania wieczystego oraz wspólnej własności budynków i urządzeń stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności.

Na mocy tej umowy m.in. przyznano Skarżącemu prawo użytkowania wieczystego części nieruchomości obejmującej działkę nr oraz udziały w działce nr , a M K. prawo użytkowania wieczystego części nieruchomości obejmującej działkę nr i także udziały w działce nr .

Sąd Rejonowy w W założył dla działki nr księgę wieczystą dla działki księgę wieczystą , a dla działki nr – księgę wieczystą

Skarb Państwa – Starosta wniósł kwietnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w W powództwo przeciwko Skarżącemu, R N. i S N. o uzgodnienie treści księgi wieczystej poprzez m.in. wykreślenie Skarżącego jako współużytkownika wieczystego. Sprawę zarejestrowano w sądzie pod sygn.

Skarb Państwa – Starosta złożył kwietnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w W kolejny pozew przeciwko Skarżącemu, M K., R N. i Sz N. o uzgodnienie treści księgi wieczystej poprzez m.in. wykreślenie Skarżącego oraz M K. jako

współużytkowników wieczystych. Sprawę zarejestrowano w sądzie pod sygn.

Odrębny pozew Skarb Państwa – Starosta wniósł kwietnia 2015 r. do Sądu Rejonowego w W przeciwko M K., Ro N. i S N. o uzgodnienie treści księgi wieczystej poprzez m.in. wykreślenie M K. jako współużytkownika wieczystego. Sprawę zarejestrowano w sądzie pod sygn.

Sprawy o sygn. połączono do wspólnego rozpoznania ze sprawą o sygn.

Sąd Rejonowy w W , wyrokiem z sierpnia 2017 r., sygn.

, uzgodnił z rzeczywistym stanem prawnym treść wymienionych ksiąg wieczystych poprzez m.in. wykreślenie w dziale II odpowiednich ksiąg Skarżącego oraz M K. i wpisanie jako współużytkowników wieczystych gruntu i współwłaścicieli budynków odpowiednio: R N. w udziale wynoszącym części oraz S N. w udziale wynoszącym części.

Sąd Rejonowy w W w wyroku tym uznał, że w związku z wytoczeniem przez Skarb Państwa powództwa w sprawie zarejestrowanej pod sygn. pozwani zaczęli szukać rozwiązania, które pozwoliłoby na uniknięcie negatywnych konsekwencji uwzględnienia żądania w tej ostatniej sprawie. Dlatego zawarli umowę z listopada 2011 r. o sprzedaży udziału R N. w spadku po O N. oraz umowę z marca 2014 r. o częściowym nieodpłatnym zniesieniu współużytkowania wieczystego i współwłasności budynków. W ocenie sądu, przewidziany w art. 3 ust. 1 u.p.p.m. wymóg uzyskania zgody odnosi się do każdej czynności rozporządzającej, której przedmiotem jest prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w granicach portu morskiego. Okoliczność, że sporne prawa użytkowania wieczystego wchodziły w skład spadku po zmarłej O N., nie ma żadnego znaczenia. Postanowienia umowy z listopada 2011 r. o zbyciu udziałów w spadku po O N. dotknięte są sankcją nieważności bezwzględnej

i tym samym pozwani nie legitymowali się tytułem prawnym do zawarcia umowy z marca 2014 r. o częściowym nieodpłatnym zniesieniu współużytkowania wieczystego oraz współwłasności budynków. Pozwani mieli przy tym wiedzę o położeniu nieruchomości w granicach portu morskiego we Władysławowie co najmniej od momentu doręczenia im pozwu w sprawie o sygn. Mając

powyższe na uwadze, sąd na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 7 u.p.p.m. uzgodnił z rzeczywistym stanem prawnym treść ksiąg wieczystych.

Sąd Okręgowy w G w wyroku z lutego 2019 r., sygn.

, podzielił ustalenia sądu pierwszej instancji i oddalił apelacje Skarżącego oraz M K.

W pierwszym punkcie *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący zarzucił niezgodność art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność ta ma polegać na różnicowaniu sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na obszarach portu morskiego z sytuacją prawną nabywcy spadku w rozumieniu przepisu art. 1054, art. 1055 i art. 1057 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.). Przy tak sformułowanym zarzucie Skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarżący stwierdza, że podstawą uwzględnienia powództwa w sprawie o sygn. i oddalenia apelacji od tego wyroku pozostawało ustalenie, iż nabycie spadku (udziału w spadku) nie jest zwolnione z rygorów przewidzianych w art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 u.p.p.m. Pogląd taki – w ocenie Skarżącego – stoi w oczywistej sprzeczności z istotą regulacji prawnej dotyczącej dziedziczenia oraz możliwości zbycia spadku bądź udziału w spadku. Orzekające sądy nie uwzględniły uregulowań zawartych między innymi w treści art. 1054 k.c., art. 1055 k.c. i art. 1057 k.c. Nabycie spadku, bądź udziału w spadku, nie jest przeniesieniem użytkowania wieczystego, lecz stanowi wstąpienie w ogół praw

i obowiązków majątkowych spadkobiercy, który z kolei prawa te przejmuje na zasadzie sukcesji generalnej po spadkodawcy. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić dodatkowe ograniczenia w zakresie obrotu prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego nabytego w drodze dziedziczenia, to stosowne zapisy musiałyby się znaleźć w ustawie o portach i przystaniach morskich.

Uzasadniając zarzut w stosunku do art. 3 ust. 7 u.p.p.m., Skarżący podnosi, że przepis ten narusza zasadę proporcjonalności wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a dobrem chronionym jest prawo własności. Artykuł 64 Konstytucji nakazuje równą dla wszystkich ochronę prawną własności i prawa dziedziczenia. Uregulowanie art. 3 ust. 7 u.p.p.m. nie pozwala na konwalidowanie czynności prawnej dokonanej bez zgody właściwego ministra, nawet w sytuacji gdy uchybienie uzyskania przedmiotowej zgody nastąpiło z przyczyn niezależnych od stron czynności prawnej, jak to miało miejsce w sprawie Skarżącego. Rozwiązanie przyjęte w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest – w ocenie Skarżącego – rażąco niesprawiedliwe, gdyż rygor nieważności czynności prawnej jest stosowany niezależnie od okoliczności faktycznych sprawy, a więc także w sytuacji, gdy strony bez swej winy nie wystąpiły o stosowną zgodę.

Skarżący wskazuje, że fakt położenia nieruchomości na obszarze portu morskiego we Władysławowie nie był znany nie tylko stronom czynności prawnej, ale i podmiotom publicznym, od których wymaga się najwyższej staranności w działaniu.

Zdaniem Skarżącego, dla skutecznej kontroli obrotu nieruchomościami położonymi na terenie portu morskiego nie jest konieczne wprowadzanie rygoru nieważności czynności prawnej w przypadku braku zgody właściwego ministra. Dla zabezpieczenia kontroli obrotu nieruchomościami na tym obszarze wystarczające jest wprowadzenie instytucji bezskuteczności zawieszanej, co oznacza, że czynność prawna nie wywoła skutku zamierzonego przez strony bez uzyskania zgody właściwego ministra.

Skarżący stwierdza, że unormowanie zawarte w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest również rażąco sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji gwarantującym wszystkim równą ochronę prawną w zakresie przysługujących im praw majątkowych. Zaskarżony przepis „nie zapewnia równej dla wszystkich ochrony prawnej, gdyż dyskryminuje w porównywalnych sytuacjach prawnych osoby, które nie legitymują się wymaganą zgodą ministra przed dokonaniem czynności prawnej” (skarga konstytucyjna, s. 13).

Artykuł 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. stanowi obecnie:

„1. Zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wymaga:

1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego, udziału we własności albo użytkowaniu wieczystym albo oddanie w użytkowanie wieczyste całości albo części nieruchomości,

2) oddanie całości albo części nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem albo zawarcie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków z całości nieruchomości albo jej części przez okres powyżej 10 lat, także jeżeli strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, albo zawarcie takiej umowy na czas nieoznaczony, której termin wypowiedzenia wynosi powyżej 10 lat

- w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich.”;

„7. Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne.”.

W czasie rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego przez Sąd Rejonowy w W i Sąd Okręgowy w G przepis art. 3 ust. 1 u.p.p.m. miał częściowo inną treść, ale jego nowelizacja dokonana mocą art. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych

innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1716) nie ma istotnego znaczenia dla rozpoznania przedstawionych przez Skarżącego zarzutów.

Przed przystąpieniem do dalszej części analizy należy zauważyć, że przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczęto pod sygn. SK 123/20 postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej W K., będącego następcą prawnym M K. Przedmiot i zakres zaskarżenia w tej skardze jest identyczny jak w skardze omawianej w niniejszym stanowisku. Identyczne są również podnoszone przez Skarżących argumenty mające świadczyć o niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli zaskarżonych uregulowań. Obie skargi w warstwie argumentacyjnej nieznacznie różnią się jedynie sformułowaniami językowymi, odwołując się przy tym do tych samych orzeczeń oraz poglądów doktryny i powielając te same błędy (np. określenie przepisu badanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 37/02 [s. 7 skargi konstytucyjnej Skarżącego i s. 8 skargi W K.] czy wskazanie daty i sygnatury wydanego w tej sprawie wyroku [s. 8 skargi konstytucyjnej Skarżącego i s. 10 skargi W K.]).

Wobec tożsamości zarzutów i uzasadnienia powyższych skarg zasadne jest odwołanie się do poglądów zaprezentowanych w stanowisku Prokuratora Generalnego złożonego w sprawie o sygn. SK 123/20.

W analizowanej skardze konstytucyjnej sformułowane zostały dwa problemy konstytucyjne. Pierwszym jest różnicowanie przez uregulowanie art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na terenie portu morskiego i sytuacji prawnej nabywcy spadku. Drugim jest nieproporcjonalne – zdaniem Skarżącego – ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. rygoru nieważności umowy, w sytuacji gdy strony takiej umowy nie miały wiedzy o położeniu nieruchomości w granicach portu morskiego.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także

wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny. Składający skargę, choć formalnie skarży ustawę lub inny akt normatywny, to jednak czyni to ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu

(lub rozstrzygnięcie innego organu), u którego podstaw leżała ustawa lub inny akt normatywny. W takim sensie skarży także pośrednio wyrok (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 893, 906).

Skarżący nie występuje ze skargą w celu ochrony interesu publicznego, lecz ze względu na interes własny – licząc na to, że korzystne dla niego rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego przełoży się na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia, które skarżący uznaje za oparte na przepisie niezgodnym z Konstytucją.

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania

oraz dysponowania nim. Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych, gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, są władze publiczne. Podstawową treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie prawa „każdego” do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153 i powołane tam wyroki oraz poglądy doktryny).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki i granice dopuszczalnego ograniczania prawa własności. Wskazany przepis pełni, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podwójną rolę. Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń (zob. *ibidem*).

Wymienione w art. 64 ust. 3 Konstytucji kryteria ograniczenia własności nie są jednak kompletne – ograniczają się wyłącznie do wskazania wymaganej formy regulacji oraz zakresienia maksymalnej granicy ingerencji, a nie formułują np. katalogu wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Wobec tego należy je odczytywać łącznie z przesłankami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi również na stanowisku, że, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), o ile wprowadzenie ustawowego ograniczenia musiałoby być konieczne dla spełnienia którejś z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) [zob. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134 oraz powołane tam orzecznictwo]. Ocena spełnienia przesłanki „konieczności” z art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle tego przepisu orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*)” (wyrok z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie, który poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa. Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii. Jednocześnie art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (zob. wyrok z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43).

Zarzut Skarżącego dotyczący art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. oparty jest na twierdzeniu o niekonstytucyjności kwestionowanego uregulowania będącej wynikiem różnicowania sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na terenie portu morskiego i sytuacji prawnej nabywcy spadku. Na poparcie tej tezy Skarżący odwołuje się do poglądów zaprezentowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96).

W wyroku tym Trybunał oceniał jednak zgodność z wzorcem kontroli, rekonstruowanym z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, uregulowania różnicującego sytuację spadkobiercy, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, i osoby, która byłaby powołana do spadku z ustawy. Regulacja zawarta w art. 15 ust. 2 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) ograniczała prawa dziedziczenia spadkobiercy testamentowego, nie obejmując osób określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 jako „uprawnionych do dziedziczenia ustawowego”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie daje podstaw dla różnicowania ochrony dziedziczenia w zależności od tego, czy chodzi o dziedziczenie ustawowe, czy testamentowe, i uznał zaskarżony przepis za niezgodny z przedstawionym wzorcem kontroli.

W analizowanej aktualnie sprawie sytuacja jest inna. Skarżący domaga się oceny zgodności ze wskazanym wzorcem kontroli uregulowania różnicującego sytuację spadkobiercy i nabywcy spadku, stwierdzając, że z powołanego konstytucyjnego wzorca kontroli wynika obowiązek zapewnienia równej ochrony dziedziczenia oraz prawa własności uzyskanego w drodze cywilnoprawnego nabycia spadku.

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 różnym kategoriom praw majątkowych. Mimo że, zgodnie z art. 1053 k.c., nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy, nie jest on spadkobiercą. Jego prawa wynikają z umowy cywilnoprawnej i nie muszą być kształtowane w taki sam sposób jak prawa osoby dziedziczącej.

Dlatego wzorzec kontroli z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w odniesieniu do zarzutu sformułowanego w punkcie pierwszym *petitum* skargi konstytucyjnej należy uznać za nieadekwatny. Wzorzec taki mógłby bowiem zostać zastosowany w przypadku praw tej samej kategorii.

Zarzut dotyczący – wynikającej z art. 3 ust. 7 u.p.p.m. – nieważności umów zawartych z uchybieniem obowiązkowi uzyskania zgody, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m., Skarżący uzasadnia głównie naruszeniem zasady proporcjonalności. Koncentruje się przy tym na dowodzeniu niekonstytucyjności

tego uregulowania, w sytuacji gdy uchybienie uzyskania koniecznej zgody nastąpiło z przyczyn niezależnych od stron czynności prawnej, jak to rzekomo miało miejsce w Jego sprawie. Skarżący podnosi dodatkowo, że cele przemawiające za reglamentacją obrotu nieruchomościami na obszarze portów morskich mogą być w sposób wystarczający zrealizowane przez sankcję bezskuteczności zawieszanej, która nie wyklucza nadania skuteczności wadliwej czynności po późniejszym uzyskaniu wymaganego zezwolenia.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że Sąd Rejonowy w W w sprawie o sygn. oceniał ważność wpisów w księgach wieczystych dokonanych w oparciu o zawarte przez Skarżącego umowy z listopada 2011 r. i marca 2014 r. Sąd ten uznał (a te ustalenia faktyczne podzielił i przyjął za własne Sąd Okręgowy w G w sprawie o sygn.), że strona pozwana po zawiśnięciu sporu w sprawie o sygn. (czyli przed datą zawarcia wymienionych umów) nie mogła nie posiadać wiedzy dotyczącej rzeczywistego przebiegu granic portu morskiego we Władysławowie, a wyłącznym celem zawarcia umowy z listopada 2011 r. było uniknięcie potencjalnych i prawdopodobnie negatywnych skutków uwzględnienia żądania pozwu w sprawie o sygn.

Argumenty Skarżącego dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności nie odnoszą się do sytuacji faktycznej, która stanowiła podstawę rozstrzygnięcia w Jego sprawie. Sądy rozpoznające tę sprawę uznały bowiem, że strony badanych umów świadomie nie wystąpiły o uzyskanie koniecznej zgody. Uzasadnienie, jakie przedstawił Skarżący w odniesieniu do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogłoby zostać uwzględnione w razie skargi powszechnej (*actio popularis*), a nie w skardze konstytucyjnej wniesionej na kanwie sprawy o sygn.

W tym ostatnim przypadku brak jest podstaw do oceny proporcjonalności ograniczenia prawa własności w sytuacji niezawinionego przez strony umowy cywilnoprawnej uchybienia obowiązkowi wystąpienia o uzyskanie wymaganej zgody. Brak jest osobistego interesu prawnego Skarżącego w stwierdzeniu

naruszenia zasady proporcjonalności, w sytuacji gdy brak zgody, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m., był wynikiem przyczyn niezależnych od strony czynności prawnej, jako że taka sytuacja w sprawie Skarżącego nie zaistniała.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia (zob. postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 9/19, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 19).

Niewątpliwie art. 3 ust. 1 u.p.p.m. stanowił podstawę prawną orzeczeń wydanych w sprawie o sygn. jednak nie w tym aspekcie, który Skarżący wskazuje jako prowadzący do naruszenia przysługujących mu praw o charakterze konstytucyjnym. W stanie faktycznym sprawy rozstrzyganej przez sądy nie doszło bowiem do uchybienia uzyskania koniecznej zgody z przyczyn niezależnych od stron czynności prawnej.

Uzasadniając drugi zarzut, Skarżący wskazuje również na naruszenie wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony praw majątkowych. Zdaniem Skarżącego, art. 3 ust. 7 u.p.p.m. „dyskryminuje w porównywalnych sytuacjach prawnych osoby, które nie legitymują się i to bez swojej winy, wymaganą zgodą”.

Powyższa teza, identycznie jak w poprzednim przypadku, nie odnosi się do sytuacji faktycznej będącej podstawą rozstrzygnięcia sądu w analizowanym przypadku. Skarżący nie podaje przy tym, w stosunku do jakiej grupy podmiotów należy porównać rzekomo dyskryminowane osoby.

Ponadto samo stwierdzenie o nierównym traktowaniu, bez poparcia go adekwatnymi argumentami świadczącymi o naruszeniu powołanego wzorca kontroli, nie jest równoznaczne z obaleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonego uregulowania.

W zakresie wzorca kontroli z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia zatem wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Dodatkowo należy wskazać, że formułując zarzut względem art. 3 ust. 7 u.p.p.m., Skarżący nie uwzględnia wpływu, jaki miałyby zastosowanie wnioskowanej sankcji bezskuteczności zawieszanej na wynik postępowania zakończonego wyrokiem Sądu Okręgowego w G o sygn.

Istotą tego postępowania było uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym. W badanych księgach Skarżący był ujawniony jako użytkownik wieczysty nieruchomości oraz właściciel położonych na niej budynków i urządzeń. Sąd ustalił, że prawa te przysługują osobom, które zawarły ze Skarżącym opisywane na wstępie umowy z listopada 2011 r. i marca 2014 r., co prowadziło do stwierdzenia niezgodności wpisów w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym.

Wynik prowadzonego przed sądem postępowania byłby identyczny również w sytuacji, gdyby w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. przewidziano sankcję bezskuteczności zawieszanej. Z ujawnionych w sprawie dowodów nie wynika bowiem, aby pozwani będący stronami umów, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m., wystąpili o wymagane zezwolenie przed lub po dokonaniu czynności prawnych mających skutkować przeniesieniem własności i użytkowania wieczystego.

W takim stanie faktycznym sąd rozpoznający powództwa Starosty – nawet w przypadku posługiwania się w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. wnioskowaną przez Skarżącego sankcją bezskuteczności zawieszanej – także musiałby stwierdzić niezgodność kwestionowanych wpisów w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym.

Wskazywana jako czyniąca zadość wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadzie proporcjonalności zmiana przewidzianej w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. sankcji nieważności bezwzględnej na sankcję bezskuteczności zawieszanej nie miałaby zatem wpływu na wynik postępowania, w którym zapadł ostateczny wyrok dotyczący praw konstytucyjnych Skarżącego.

Z powyższych względów postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herndl
Zastępca Prokuratora Generalnego