



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 123/20  
BAS-WAK-2754/20

Warszawa, 7 kwietnia 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	07. 04. 2022
Nr wg E20	980

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej W K z 26 lipca 2019 r. (sygn. akt SK 123/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie że art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tj. Dz. U. z 2010 r. poz. 179) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 281, poz. 2782) w zakresie, w którym obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa obejmował nabycie w trybie art. 1051 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zmianami) udziału w spadku, w skład którego wchodzi udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu lub przystani morskiej jest **zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz 64 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem skargi konstytucyjnej z 26 lipca 2019 r. wniesionej przez W K (dalej: skarżący) w zakresie w jakim TK nadał jej bieg postanowieniem z 6 października 2020 r., sygn. akt Ts 115/19 jest zgodność art. 3 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 491; dalej: u.p.p.m.) z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Biorąc pod uwagę stan faktyczny oraz związaną z nim podstawę prawną wyroków sądowych wpływających na konstytucyjne prawa skarżącego przedmiotem postępowania jest art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 281, poz. 2782).

Zaskarżone przepisy stanowią:

1) art. 3 ust. 1 u.p.p.m.: „Zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, wymaga:

1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste,

2) oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat

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

2) art. 3 ust. 7 u.p.p.m.: „Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne.”

## II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. R N i O N zostali wpisani do księgi wieczystej nr prowadzonej przez Sąd Rejonowy w W , Wydział Zamiejscowy Ksiąg Wieczystych w P jako użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowej położonej we W przy ul. składającej się z działki oraz jako właściciele położonych na tej nieruchomości budynków i urządzeń w wyniku nabycia tych praw od P S.A. Zbywca został zobowiązany do złożenia oświadczenia o ich przeniesieniu na poprzedników prawnych skarżącego wyrokiem Sądu Apelacyjnego w G z marca 2008 r., sygn. akt . Nieruchomość gruntowa oraz położone na niej nieruchomości budynkowe znajdują się na obszarze portu morskiego we W . Granice tego obszaru wynikają obecnie z rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z 2007 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego we W wowie od strony morza, redy i lądu . Ze względu na dyspozycję art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. P S.A. otrzymał decyzją Ministra Skarbu Państwa wydaną w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury lipca 2003 r., sygn. akt zgodę na zbycie użytkowania wieczystego ww. nieruchomości gruntowej. R i O N zawarli w grudnia 2008 r. umowę sprzedaży, na podstawie której zbyli udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości gruntowej oraz we własności budynków oraz urządzeń posadowionych na ww. gruncie M K oraz udziału R N O N zmarła , a spadek po niej nabyli w równych częściach R . W dniu listopada 2011 r. R N sprzedał cały swój udział w spadku po O N w tym udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości położonej we W oraz współwłasności położonych na niej budynków i urządzeń M K ( ) oraz R N ( ).

2. Ani umowa przenosząca współużytkowanie wieczyste ze współwłasnością budynków z grudnia 2008 r. ani umowa z listopada 2011 r. przenosząca udział w spadku obejmującym współużytkowanie wieczyste oraz współwłasność budynków nie były przedmiotem zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej

wydanej w trybie art. 3 ust. 1 u.p.p.m. Z tego względu Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę                      wniósł do Sądu Rejonowego w W                      pozew o uzgodnienie treści                      z rzeczywistym stanem prawnym w ten sposób, że w dziale drugim tej księgi powinni zostać wykreśleni R                      N                      , R                      N                      , S                      N                      i M                      K                      jako użytkownicy wieczystości i właściciele budynków i urządzeń stanowiących odrębne przedmioty własności co do wszystkich udziałów, a w ich miejsce powinni zostać wpisani jako użytkownicy wieczystości oraz właściciele budynków i urządzeń stanowiących odrębne przedmioty własności R                      N                      w udziale wynoszącym                      części oraz S                      N                      w udziale wynoszącym                      części. Podnosił on, że wobec braku zgody właściwego ministra w odniesieniu do umów z                      grudnia 2008 r. oraz                      listopada 2011 r. są one nieważne na podstawie art. 3 ust. 7 w zw. z art. 3 ust. 1 u.p.p.m., a zatem nie mogło dojść do opisanych w tych umowach rozporządzeń udziałami w prawach użytkowania wieczystego oraz odrębnej własności budynków i urządzeń. Sąd Rejonowy w W                      wyrokiem z                      grudnia 2012 r. sygn. akt                      uzgodnił treść                      z rzeczywistym stanem prawnym zgodnie z żądaniem powoda. Pozwani wnieśli od tego wyroku apelację do Sądu Okręgowego w G                      , który wyrokiem z                      października 2014 r. sygn. akt                      apelację oddalił. Wyrok sądu odwoławczego pozwani zaskarżyli składając do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną, w której zaskarżonemu wyrokowi zarzucili m.in. naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 3 ust. 1 u.p.p.m. polegająca na przyjęciu, że wydana w 30 lipca 2003 r. decyzja Ministra Skarbu Państwa o zgodzie na zbycie udziałów w prawach ujawnionych w                      wobec braku wskazania adresata nie upoważnia także pozwanych do rozporządzenia tymi prawami oraz błędną wykładnię tego przepisu polegającą na przyjęciu, że wymaga on także zgody na zbycie udziału w spadku obejmującym udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze portu lub przystani morskiej. Sąd Najwyższy wyrokiem z                      lutego 2016 r. sygn. akt                      skargę kasacyjną pozwanych oddalił.

3. Przed uprawomocnieniem się wyroku w sprawie uzgodnienia treści                      umową zawartą w formie aktu notarialnego 10 marca 2014 r. dokonane zostało zniesienie współużytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej oraz współwłasności budynków w ten sposób, że z

odłączona została nieruchomości obejmująca działkę nr , dla której założona została , zaś jako użytkownik wieczysty oraz właściciel budynków wpisana została w niej M K , nieruchomości obejmująca działkę nr , dla której założona została , zaś jako użytkownik wieczysty oraz właściciel budynków wpisany został w niej R N oraz nieruchomości obejmująca działkę , dla której założona została , zaś jako współużytkownicy wieczystości oraz współwłaściciele budynków wpisani zostali w niej M K ( ), R N ( ), R N ( ) oraz S N ( ). Strony umowy z marca 2014 r. nie uzyskały zgody właściwego ministra na dokonanie wynikających z niej rozporządzeń prawem użytkowania wieczystego oraz prawami własności nieruchomości położonych na obszarze portu morskiego. Na podstawie tej umowy sąd wieczystoksięgowy dokonał kolejnych wpisów nie kwestionując ważności czynności dokonanej przez strony.

4. Wobec odłączenia z oraz założenia i Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę wniósł do Sądu Rejonowego w W trzy pozwy, w których przedmiotem żądania było uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Skarżący jako podstawę naruszenia swoich praw konstytucyjnych wskazuje postępowanie związane z dwoma powództwami skierowanymi przeciwko M K . W pozwie z kwietnia 2015 r. sygn. akt Skarb Państwa wniósł o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w ten sposób, że M K wpisana w księdze wieczystej jako użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej oraz właściciel nieruchomości budynkowych zostanie z księgi wieczystej wykreślona, a na jej miejsce wpisani zostaną R N (udział ) oraz S N (udział ). W powództwie z tego samego dnia sygn. akt Skarb Państwa wniósł o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym m.in. w ten sposób, że M K wpisana w księdze wieczystej jako współużytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej w części ułamkowej oraz w tej samej części współwłaściciel nieruchomości budynkowych zostanie z księgi wieczystej wykreślona, a na jej miejsce wpisani zostaną R N (udział ) oraz S N (udział ). Skarb Państwa uzasadniał swoje

żądanie wskazując, że brak zgody właściwego ministra na zawarcie umów z grudnia 2008 r., listopada 2011 r. oraz marca 2014 r. w świetle dyspozycji art. 3 ust. 7 u.p.p.m. powoduje nieważność tych umów. Ujawnione w księgach wieczystych zmiany struktury własnościowej nieruchomości objętej pierwotnie nie doszły do skutku i nie powinny zostać ujawnione w księgach wieczystych. Sąd Rejonowy w W połączył rozpoznanie wszystkich ww. spraw w jednym postępowaniu. Wyrokiem z sierpnia 2017 r., sygn. akt sąd uzgodnił ww. księgi wieczyste zgodnie z żądaniem powoda. Wniesiona przez R N i M K apelacja została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w G z lutego 2019 r., sygn. akt . Skarżący wskazuje wyrok Sądu Okręgowego w G z lutego 2019 r. jako ostateczne rozstrzygnięcie, w którym na podstawie kwestionowanych przez niego przepisów doszło do naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności. Stroną postępowania, które zostało zwieńczone wydaniem tego wyroku nie był skarżący, ale pozwana M K Zmarła ona w dniu kwietnia 2019 r. Sąd Rejonowy w W postanowieniem z lipca 2020 r., sygn. akt stwierdził, że spadek po niej dziedziczy w całości skarżący. Na tej podstawie skarżący twierdzi, że uzyskał on legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej wywodzonej z naruszenia wyrokiem Sądu Okręgowego w G z konstytucyjnych praw poprzedniczki skarżącego.

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. Skarżący zarzuca, że przyjęta przez sądy wykładnia zaskarżonych przepisów, zgodnie z którą umowa nabycia udziału w spadku, jako zawarta bez uprzedniej zgody Ministra Skarbu Państwa, jest dotknięta nieważnością wprowadza do systemu prawa normę, która w sposób niedopuszczalny ogranicza prawo dziedziczenia wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Norma przewidująca wymóg uzyskania zgody organu administracji na zbycie spadku lub udziału w spadku, do którego należy użytkowanie wieczyste lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu lub przystani morskiej stoi, zdaniem skarżącego w oczywistej sprzeczności z istotą prawa dziedziczenia oraz możliwości zbycia spadku, bądź udziału w nim. Skarżący podkreśla, że skoro nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy, to w konsekwencji wstępuje w ogół praw i obowiązków

majątkowych, które przysługiwały spadkobiercy, a to oznacza, że przysługuje mu możliwość korzystania z tych praw oraz dokonywania wszelkich czynności konwencjonalnych, których mógł dokonać spadkobierca. Wywodzi stąd, że sytuację osoby, która nabyła spadek lub udział w spadku na podstawie umowy ze spadkobiercą należy oceniać na tej samej płaszczyźnie jak sytuację spadkobiercy. Nie można zatem uznać za zgodnych z art. 64 ust. 2 ani art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji sytuacji, w której nabycie spadku przez spadkobiercę zwolnione jest z zakresu reglamentacji wynikającej z art. 3 ust. 1 u.p.p.m. natomiast nabycie spadku w trybie art. 1050 – 1057 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.) wymaga uzyskania zgody właściwego ministra pod rygorem nieważności umowy przenoszącej spadek na nabywcę. Zdaniem skarżącego przesądza to o niezgodności art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. W opinii skarżącego art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest przepisem rażąco niesprawiedliwym, ponieważ rygor nieważności czynności prawnej stosowany jest także w sytuacji, gdy strony bez swojej winy nie wystąpiły o wymaganą zgodę. Fakt, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się lub może znajdować się w obszarze portu morskiego nie był znany ani stronom czynności prawnej ani podmiotom publicznym takim jak sądy, notariusz oraz miejscowy starosta. Sankcja nieważności czynności prawnej ma być w takiej sytuacji środkiem, który w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności. Skarżący kwestionuje w pierwszej kolejności zastosowanie sankcji nieważności jako konsekwencję braku zgody właściwego ministra na zawarcie umowy zamiast sankcji wynikającej z art. 63 k.c. Uniemożliwia to bowiem ewentualną konwalidację wadliwej czynności. Skarżący zwraca uwagę, że zastosowanie sankcji nieważności nie jest potrzebne do realizacji celów, którym ma służyć kontrola obrotu nieruchomościami na obszarach portów i przystani morskich. Bezwzględny zakaz obrotu tymi nieruchomościami z naruszeniem wymogu uzyskania zgody właściwego ministra ma także prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, do której należy możliwość rozporządzania prawami właściciela. Jako nieproporcjonalną ingerencję w prawa majątkowe użytkowników wieczystych i właścicieli nieruchomości położonych na obszarze portów lub przystani morskich skarżący uważa także brak instrumentów ochrony nabywcy w dobrej wierze oraz nieskonstruowania jakichkolwiek subiektywnych przesłanek zastosowania sankcji takich jak m.in. wiedza stron umowy

o naruszeniu wymogu uzyskania zgody oraz ewentualnie zawinienie nieuzyskania takiej informacji.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę, Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20). Stąd składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 20 sierpnia 2020 r. o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej w analizowanej części (sygn. akt Ts 80/20), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK (zob. m.in. wyroki TK z: 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16; 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 12/20).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. W świetle powyższego przepisu, a także unormowań ustawowych, precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony praw, należy stwierdzić, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi jest przepis prawny wykazujący podwójną kwalifikację. Po pierwsze, musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia, naruszającego podstawowe prawa skarżącego. Po drugie, przyczyna takiego naruszenia tkwić winna w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej. W zakresie przedmiotu skargi konstytucyjnej mieści się zatem wyłącznie norma prawna stanowiąca efekt działania prawotwórczego organów państwa. Tak określony przedmiot skargi determinuje również cel korzystania z tego środka ochrony praw i wolności. Jest nim eliminacja z systemu obowiązującego prawa



normy prawnej, której niezgodność z Konstytucją stwierdzi Trybunał (wyrok TK z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 marca 2010 r. sygn. akt SK 57/08).

Przenosząc te uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy, przede wszystkim trzeba rozstrzygnąć, czy wskazany w skardze konstytucyjnej przedmiot kontroli spełnia sygnalizowane wyżej warunki. Zdaniem Sejmu skarga nie spełnia wszystkich przesłanek formalnych dopuszczalności wydania wyroku w odniesieniu do treści żądania oraz wzorców kontroli wskazanych w pierwszym punkcie *petitum* skargi oraz wzorców kontroli wskazanych w trzecim punkcie *petitum* skargi.

3. W pierwszym punkcie *petitum* skargi konstytucyjnej (s. 4) inicjator postępowania przed TK domaga się stwierdzenia, że art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skarżący nie wnosi zatem ani o wydanie wyroku zakresowego, ani interpretacyjnego, ale o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych jednostek redakcyjnych u.p.p.m. w pełnym zakresie ich obowiązywania. Tak sformułowane żądanie pozostaje w sprzeczności ze sformułowanymi w skardze zarzutami oraz ich uzasadnieniem. Zarzuty sformułowane w stosunku do art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. (s. 2) dotyczą wyłącznie zróżnicowania sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na obszarach portu w rozumieniu u.p.p.m. oraz sytuacji nabywcy spadku na podstawie art. 1051- art. 1057 k.c. Także uzasadnienie zarzutów skargi w odniesieniu do art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. dotyczy wyłącznie objęcia zakresem zastosowania tych przepisów nabywcy udziału w spadku obejmującym m.in. prawo użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego. Skarżący nie kwestionuje zastosowania tego przepisu w innym zakresie. Nie formułuje także zarzutów w odniesieniu do samego mechanizmu kontroli publicznej obrotu nieruchomościami na obszarze portów morskich. Nie twierdzi, że wymóg uzyskania zgody na nabycie użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego jest sam w sobie niezgodny z konstytucyjnym standardem ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Zarzuca jedynie, że w wyniku błędnej praktyki orzeczniczej norma wynikająca z zakwestionowanego przepisu w sposób nadmierny określiła zakres tej kontroli w sposób niezgodny z Konstytucją różnicując status osoby, która nieruchomość położoną na obszarze portu morskiego nabyła jako spadkobierca testamentowy, ustawowy lub zapisobierca, co nie wymaga uzyskania zgody, o której

mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m. oraz osoby, która nabyła taką nieruchomość jako składnik spadku na podstawie umowy z art. 1052 k.c., co w świetle ustalonej linii orzeczniczej wymaga uzyskania zgody. Na tym tle należy sformułować uwagi dotyczące przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców kontroli.

Problem konstytucyjny dotyczący zróżnicowania statusu spadkobierców oraz nabywców spadku na podstawie umowy z art. 1051 k.c. w odniesieniu do reglamentacji nabywania nieruchomości położonych na obszarze portów morskich nie dotyczy art. 3 ust. 7 u.p.p.m. Przepis ten określa jedynie sankcję wiążącą się z dokonaniem czynności prawnej bez wymaganej zgody. Nie wskazuje natomiast, w jakich przypadkach wymagane jest uzyskanie zgody na nabycie użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego. Przepisem, z którego wynika zakres obowiązku uzyskania zgody jest art. 3 ust. 1 u.p.p.m. i to wyłącznie tego przepisu dotyczą w rzeczywistości zarzuty sformułowane przez skarżącego w punkcie 1 skargi (s. 2). Należy przy tym zaznaczyć, że art. 3 ust. 1 u.p.p.m. dzieli się na dwa punkty, z których pierwszy dotyczy przeniesienia własności nieruchomości, przeniesienia użytkowania wieczystego albo oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, natomiast drugi oddania nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę, najem albo korzystania z nieruchomości na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat. Wyłącznie pierwszy z tych punktów dotyczy sytuacji inicjatora postępowania. Tylko art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. stanowił podstawę uznania przez sąd, że nabycie przez poprzedniczkę prawną skarżącego w trybie art. 1051 k.c. udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu morskiego oraz własności położonych tam budynków i urządzeń wymagało uzyskania zgody ministra właściwego dla gospodarki morskiej. Art. 3 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m. dotyczy czynności prawnych, których stroną skarżący nie był. Zastosowanie tego przepisu nie miało wpływu na jego sytuację prawną ani na jego prawa i wolności konstytucyjne. Jak już wspomniano, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Wynikająca stąd zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej

niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 59/12; 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 7 lutego 2018 r., sygn. akt SK 20/15). W związku z tym należy uznać, że przepisem, w odniesieniu do którego dopuszczalne jest wydanie wyroku w związku z pierwszym z problemów konstytucyjnych sformułowanych przez skarżącego może być wyłącznie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m.

Ocena zakresu, w jakim skarżący kwestionuje zgodność art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. z powołanymi wzorcami kontroli, wymaga odwołania się nie tylko do redakcji *petitum* skargi, ale także do sposobu sformułowania zarzutów i uzasadnienia. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na istotę pisma procesowego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (zob. np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07). Z treści sformułowanych przez skarżącego zarzutów oraz z ich uzasadnienia wynika, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu nie jest cała norma wynikająca z kwestionowanego przepisu. Skarżący formułuje i uzasadnia zarzuty jedynie w tym zakresie, w którym z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. wynika obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na nabycie w trybie art. 1052 k.c. udziału w spadku, w skład którego wchodzi udział w prawie użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej położonej na obszarze portu morskiego oraz udział we własności położonych na tym obszarze budynków i urządzeń.

Wątpliwości budzą także wskazanie przez skarżącego art. 21 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli. Posłużenie się art. 21 ust. 1 Konstytucji jako głównym wzorcem kontroli w odniesieniu do problemu konstytucyjnego dotyczącego pierwszego punktu *petitum* skargi pozostaje w sprzeczności z dotyczącymi tego punktu zarzutami oraz argumentacją sformułowaną w uzasadnieniu skargi. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala uznać, że ten przepis nie stanowi źródła praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym, lecz ma charakter ustrojowej gwarancji ochrony własności i prawa dziedziczenia (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07; postanowienie TK z 7 listopada 2016 r., sygn. akt SK 3/15). Stanowisko w tym obszarze nie jest jednak konsekwentne (por. wyroki TK z: 9 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 55/04; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09), co wiąże się z przekonaniem o przecinaniu się zakresów treściowych art. 21 i art. 64 Konstytucji, formułujących gwarancję własności jako prawa podmiotowego, przysługującego jednostce i podmiotom podobnym (na temat wzajemnego stosunku art. 21 i art. 64 Konstytucji zob. L. Garlicki, M. Zubik, *komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 536-537). Należy zauważyć, że związek art. 21 ust. 1 Konstytucji z zarzutami sformułowanymi w pierwszym punkcie skargi ma wyłącznie charakter pośredni. Skarżący podnosi, że zróżnicowanie traktowania spadkobiercy oraz osoby, która nabyła udział w spadku w drodze umowy narusza standard równej ochrony prawa do dziedziczenia. Jest to problem konstytucyjny, który bezpośrednio odnosi się do art. 64 ust. 2 Konstytucji, których wyraża zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa do dziedziczenia. Z art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika ustrojowa zasada ochrony prawa dziedziczenia, natomiast z art. 64 ust. 1 Konstytucji norma konstytuująca powszechność prawa do dziedziczenia. W kontekście uzasadnienia zarzutów skargi należy uznać, że podstawowym wzorcem kontroli jest art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji skarżących wywodzi jedynie ogólne twierdzenie, że prawo do spadku osoby, która nabyła w nim udział w drodze umowy ze spadkobiercą, jest prawem konstytucyjnym oraz powinno podlegać ochronie. W związku z tym w świetle zasady *falsa demonstratio no nocet* należy uznać, że skarżący w istocie domaga się oceny zgodności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

4. Zdaniem Sejmu orzekanie o zgodności art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji jest niedopuszczalne. Problem konstytucyjny sformułowany przez skarżącego dotyczy proporcjonalności sankcji nieważności jako reakcji na nabycie bez zezwolenia właściwego ministra prawa użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego. Skarżący podnosi, że cele przemawiające za reglamentacją obrotu nieruchomościami na obszarze portów morskich mogą być w sposób wystarczający zrealizowane przez sankcję bezskuteczności zawieszoną, która nie wyklucza nadania skuteczności wadliwej czynności po późniejszym uzyskaniu zezwolenia. Sejm zwraca uwagę, że skarżący wprowadzie prawidłowo ujmuje różnicę między nieważnością a bezskutecznością zawieszoną, pomija jednak całkowicie kwestię wpływu jaki zastosowanie sankcji bezskuteczności zawieszonej miałyby na wynik postępowania, w którym zapadł ostateczny wyrok dotyczący jego konstytucyjnych praw i wolności.

Przedmiotem zaskarżenia w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji może być wyłącznie przepis, którego brak w systemie prawa prowadziłyby – lub mógłby doprowadzić – do tego, że rozstrzygnięcie sprawy skarżącego byłoby inne (zob. np. postanowienia TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 19/99; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00; 20 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 97/00; 17 kwietnia 2002 r., sygn. akt Ts 80/01; 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt Ts 187/04; 10 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 232/11; 16 października 2013 r., sygn. akt Ts 50/13; 28 lutego 2018 r., sygn. akt Ts 34/17 oraz wyrok TK z 21 września 2011 r., sygn. akt SK 6/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Skarżący powinien to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej. Powyższe przesłanki dopuszczalności wydania wyroku w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną wynikają z charakteru i celu tego środka prawnego. Jego celem nie jest abstrakcyjna kontrola prawidłowości norm powszechnie obowiązujących w polskim systemie prawa, ale usunięcie konkretnych skutków, jakie dla jednostki wywiera zastosowanie wadliwej konstytucyjnie normy w konkretnej, jednostkowej sprawie skarżącego. Z założenia skarżący nie występuje ze skargą

w celu obrony interesu publicznego (zgodności hierarchicznej norm obowiązujących w systemie prawa), lecz ze względu na interes własny – licząc na to, że sukces przed TK przełoży się następnie na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia (innego rozstrzygnięcia), które skarżący uznaje za oparte na przepisie niezgodnym z konstytucją (J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, s. 906-907). W konsekwencji, wydanie wyroku w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie jest dopuszczalne w sytuacji, w której stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie może mieć wpływu na pozycję prawną skarżącego, ponieważ nawet w razie wydania wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ani treść orzeczenia sądu lub rozstrzygnięcia organu administracji publicznej nie uległaby zmianie, ani nie istniałby adekwatny związek przyczynowy między obowiązaniem niekonstytucyjnego przepisu a szkodą poniesioną przez skarżącego.

Należy przypomnieć, że istotą postępowania sądowego, którego wynik skarżący kwestionuje jako naruszenie jego konstytucyjnych praw i wolności było uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W księdze wieczystej jako użytkownik wieczysty nieruchomości oraz właściciel położonych na niej budynków i urządzeń ujawniona została poprzedniczka prawną skarżącego. Sąd ustalił, że użytkownikami wieczystymi nieruchomości i właścicielami budynków i urządzeń są osoby, które zawarły z poprzedniczką skarżącego umowy mające doprowadzić do przeniesienia na nią tych praw, co w konsekwencji prowadzi do wniosku o niezgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Wynik tego postępowania byłby identyczny, gdyby art. 3 ust. 7 u.p.p.m. nie posługiwał się sankcją nieważności, ale tak jak postuluje to skarżący posługiwał się sankcją bezskuteczności zawieszanej. Istotą sankcji bezskuteczności zawieszanej jest uzależnienie skutków czynności prawnej od zgody wyrażonej przez osobę trzecią (np. art. 18 § 2, art. 63, art. 103 § 1 k.c. itd.). Między złożeniem oświadczeń woli przez stronę lub strony czynności prawnej bez wymaganego zezwolenia, a potwierdzeniem przez osobę trzecią upływa zwykle czas. W tym okresie czynność dotknięta sankcją bezskuteczności zawieszanej nie wywołuje wyrażonych w niej skutków. Na tym etapie nie można jeszcze przesądzić, czy złożone oświadczenia woli wywołają skutki prawne. Jeżeli bowiem wymagana zgoda (potwierdzenie) nie zostanie udzielona, czynność nie wywoła definitywnie żadnych skutków prawnych. Mogą one wystąpić z mocą wsteczną tylko, gdy osoba trzecia potwierdzi oświadczenia woli stron (Z. Radwański,

M. Gutowski w: *System Prawa Prywatnego* t. 2, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 575, nb 69). Z przedstawionych przez skarżącego informacji nie wynika, aby jego poprzedniczka prawna wystąpiła o zezwolenie właściwego ministra na nabycie użytkowania wieczystego spornej nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego oraz na nabycie własności posadowionych na niej budynków i urządzeń przed lub po dokonaniu czynności prawnych wymagających takiego zezwolenia. Wobec tego należy uznać, że w stanie faktycznym będącym przedmiotem rozpoznania przez Sąd Rejonowy w W \_\_\_\_\_ oraz Sąd Okręgowy w G \_\_\_\_\_ użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz własność posadowionych na niej budynków i urządzeń nie przeszłaby na poprzedniczkę skarżącego niezależnie od tego czy art. 3 ust. 7 u.p.p.m. posługiwałby się sankcją bezskuteczności zawieszanej czy sankcją nieważności. Także w przypadku zastosowania bezskuteczności, której zastosowanie postuluje skarżący ujawnienie jego poprzedniczki w księdze wieczystej jako użytkownika wieczystego nieruchomości i właściciela budynków i urządzeń byłoby przedwczesne i nie odpowiadałoby aktualnemu stanowi prawnemu. Także w takim przypadku powództwo Skarbu Państwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym byłoby zasadne, a sąd zmieniłby treść księgi w sposób odpowiadający żądaniu powoda. Sejm potwierdza, że prawdziwe są twierdzenia skarżącego, zgodnie z którymi posłużenie się w art. 3 ust. 7 u.p.p.m. konstrukcją nieważności bezwzględnej wyklucza możliwość sanacji wadliwych czynności *ex post*. Należy jednak zauważyć, że w stanie faktycznym poprzedzającym złożenie skargi konstytucyjnej zarówno wystąpienie o potwierdzenie wadliwej czynności, jak i wydanie takiego potwierdzenia przez właściwy organ administracji pozostają okolicznościami czysto hipotetycznymi. Ewentualność takich zdarzeń nie wystarcza, aby przyjąć, że zmiana art. 3 ust. 7 u.p.p.m. w ten sposób, że zamiast sankcji nieważności przepis ten przewidywałby sankcję bezskuteczności zawieszanej, doprowadziłaby do wydania wyroku innej treści niż ten, który zapadł w sprawie poprzedniczki skarżącego. Sejm podkreśla zatem, że w odniesieniu do zarzutów niezgodności art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji skarżący nie wykazał, że ewentualna niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu mogłaby mieć wpływu na jego pozycję prawną. Na marginesie można dodać także, że w literaturze prawa prywatnego wskazuje się na brak podstaw do zastosowania art. 63 k.c. w odniesieniu do sytuacji, w których dokonanie czynności zależy od wydania zgody przez organ administracji (A. Janas

[w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I. Część ogólna (art. 1-125), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, komentarz do art. 63).

5. W świetle przedstawionych wyżej argumentów należy uznać, że w niniejszej sprawie dopuszczalne jest wyłącznie orzeczenie w sprawie zgodności art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tj. Dz. U. z 2010 r. poz. 179) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 281, poz. 2782) w zakresie, w którym obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa obejmował nabycie w trybie art. 1051 k.c. udziału w spadku, w skład którego wchodzi udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu lub przystani morskiej z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **V. Wzorce kontroli.**

### **5.1. Art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

1. Nakaz równej ochrony praw majątkowych i prawa do dziedziczenie konkretyzuje zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrona własności, innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). W kontekście związku między nakazem zapewnienia równej ochrony wszystkim podmiotom praw majątkowych tej samej klasy z ogólną zasadą równości wobec prawa nie ulega wątpliwości, że dopuszczalne jest różnicowanie zakresu i intensywności tej ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, wzmożony



zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Trybunał w wyroku z 28 października 2008 r. (sygn. akt P 3/03) stwierdził że: "Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)" (zob. także wyroki TK z: 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt K 37/12; 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że 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 (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”.

2. Trybunał jednoznacznie wskazuje, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 i 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). Wynika z tego, że zasada równej ochrony ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji wyklucza zróżnicowanie pod względem podmiotowym, dopuszczając je w aspekcie przedmiotowym, ze względu na odmienność sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów, w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości (por. postanowienie TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

## **5.2. Art. 21 ust.1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.**

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Prawa ta mogą na zasadach

wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji doznawać ograniczeń ustanowionych w ustawie, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Norma konstytucyjna wynikająca z art. 64 Konstytucji uzupełnia konstytucyjną regulację wynikającą z art. 21 ustawy zasadniczej. O ile art. 21 Konstytucji wyraża normę o charakterze ustrojowym, o tyle art. 64 konstytuuje konstytucyjne prawo podmiotowe o charakterze ekonomicznym (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 2017, s. 212-215, nb 203-205; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 579, S. Jarosz-Żukowska w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw jednostki w polskim porządku prawnym*. red. M. Jabłoński. Wrocław 2014, s. 531).

Konstytucyjne prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia wyraża generalną wolność majątkową, która odnosi się nie tylko do praw majątkowych przysługujących już jednostce, ale także do zdolności nabywania praw w przyszłości (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, op.cit., s. 583, B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 385). Prawo do dziedziczenia zostało wskazane w art. 64 ust. 1 jako odrębne konstytucyjne prawo jednostki (por. np. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Jest ono powiązane z własnością oraz innymi prawami majątkowymi. Nie wyczerpuje się jednak w samym prawie nabycia określonej wartości majątkowej. Jego treścią jest prawo do sukcesji uniwersalnej po zmarłej osobie fizycznej. Treścią dziedziczenia jest zatem nabycie *mortis causa* wszystkich praw i zobowiązań spadkodawcy, które nie wygasają z chwilą jego śmierci. Na gruncie art. 64 Konstytucji pojęcie prawa do dziedziczenia odnosi się przede wszystkim do gwarancji ochrony wolności nabywania majątku po śmierci innej osoby, (K. Zaradkiewicz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 64, Nb. 12) oraz do prawa dysponowania majątkiem na wypadek śmierci (por. np. wyrok TK z 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 56/11 oraz L. Garlicki, S. Jarosz- Żukowska op.cit., s. 601).

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają pozytywne obowiązki państwa obejmujące instytucjonalne zagwarantowanie korzystania z własności i innych praw majątkowych, zapewnienie ich trwałości i ochrony (zob. np. wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 32/14). Z gwarancji wyrażonej w art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika także, że organy władzy publicznej mają ogólny obowiązek powstrzymania się od regulacji, które mogłyby pozbawić lub ograniczyć ochronę prawa do własności, do innych praw majątkowych lub prawa do dziedziczenia (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06; 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07; 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12; 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13). Podobnie art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraża nie tylko nakaz równej ochrony praw majątkowych, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. 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 pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć" (por. m.in. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., K 34/98 oraz B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz. Warszawa 2012, komentarz do art. 64, nb 6). Obowiązek ochrony prawa do dziedziczenia jak również własności i innych praw majątkowych ma zarówno wymiar wertykalny jak i horyzontalny. Prawodawca zobowiązany jest zatem chronić wskazane w art. 64 ust. 1 prawa przed ingerencją władzy publicznej jak również przed naruszeniami ze strony innych jednostek (wyrok TK z 22 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 32/14). Można przyjąć, że w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji pozostają przepisy, które w ogóle nie ustanawiają sankcji w związku z bezprawnymi ingerencjami w prawo dziedziczenia lub ustanawiają sankcje, które jednak nie prowadzą usunięcia skutków bezprawnej ingerencji, zwłaszcza w sytuacji, w której ingerencja osoby trzeciej narusza prawa chronione na gruncie art. 64 Konstytucji.

## **VI. Ocena zgodności.**

1. Istota sformułowanego przez skarżącego zarzutu niezgodności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1

Konstytucji wynika z zestawienia sytuacji osoby, która nabyła w drodze dziedziczenia ustawowego lub testamentowego spadek obejmujący użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego z sytuacją osoby, która udział w takim spadku nabyła na podstawie umowy ze spadkobiercą w trybie art. 1052 k.c. Skarżący uważa, że są to porównywalne sytuacje, które przez ustawodawcę powinny być traktowane w identyczny sposób. Wymaganie uzyskania zgody właściwego ministra w odniesieniu tylko do jednej z nich, zdaniem skarżącego pozostaje w sprzeczności z zakazem różnicowania ochrony prawa do dziedziczenia oraz z zasadą ochrony tego prawa w ogólności. W opinii Sejmu zarzuty te nie są trafne.

2. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że kwestionowany przez skarżącego przepis nie odnosi się wprost do sytuacji spadkobierców, zapisobierców, ani nabywców spadku. Kryterium powstania obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra jest sposób nabycia użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu lub przystani morskiej. Konieczność uzyskania zgody na nabycie dotyczy przeniesienia własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste. Jeżeli nabycie własności lub użytkowania wieczystego następuje w inny sposób niż ich przeniesienie zgoda taka nie jest potrzebna. Przeniesienie prawa to zmiana podmiotu, któremu ono przysługuje na podstawie umowy zawartej między zbywcą a nabywcą (zob. np. E. Gniewek w: *System Prawa Prywatnego*, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2019, s. 269, nb 45; E. Drozd, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Kraków 1974, s. 9; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2018, s. 98). Tak skonstruowana hipoteza normy wynikającej z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. obejmuje przede wszystkim wszelkiego rodzaju umowy rozporządzające oraz zobowiązująco-rozporządzające zawierane w obrocie *inter vivos*. Obejmuje jednak także przeniesienie własności użytkowania wieczystego w sytuacji, w której zobowiązania do tej czynności wynika z rozrządzenia testamentowego, jakim jest zwykły zapis testamentowy. Od zgody właściwego ministra nie jest natomiast uzależnione nabycie własności lub użytkowania nieruchomości położonej na obszarze portu lub przystani morskiej, jeżeli wynika ono ze zdarzenia prawnego. Nie wymaga w związku z tym zezwolenia m.in. nabycie tych praw, które następuje *ex lege* w chwili otwarcie spadku, jak to ma miejsce w przypadku spadkobiercy ustawowego lub testamentowego oraz zapisobiercy windykacyjnego. Brak wymogu uzyskania zezwolenia z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. dotyczy jednak także

przypadków nabycia własności i użytkowania wieczystego, które nie wiążą się z obrotem *mortis causa*. Obejmuje to wszystkie sytuacje, w których zmiana podmiotu uprawnionego nie następuje w wyniku zawarcia umowy. Są to m.in. nabycie przez zasiedzenie (art. k.c.) albo zwrotne odzyskanie prawa w wyniku uchylecia się od skutków umowy zawartej pod wpływem błędu, podstępny lub groźby (E. Gniewek w: System, op.cit., s. 295, nb 130). Nabycie w trybie art. 1051 k.c. spadku, w skład którego wchodzi użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej na obszarze portu morskiego oraz własności posadowionych na tej nieruchomości budynków i urządzeń wymaga zezwolenia właściwego ministra, ponieważ jest to czynność o charakterze umownym, która mieści się w pojęciu przeniesienia prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności. Wynika to wprost z treści art. 1051 k.c. Nabycie spadku na podstawie umowy ze spadkobiercą nie jest odrębnym typem umowy tak jak umowa sprzedaży, zamiany, darowizny itd. Art. 1051 i n. k.c. dotyczą obrotu specyficznym przedmiotem umowy jakim jest spadek lub udział w spadku jako odrębna masa majątkowa, która na podobnych zasadach jak przedsiębiorstwo (art. 55<sup>1</sup> k.c.) lub gospodarstwo rolne (art. 55<sup>3</sup> k.c.) może być przedmiotem umowy. Spadek w rozumieniu art. 922 k.c. to ogół praw i obowiązków majątkowych, które przechodzą ze spadkodawcy na spadkobiercę lub spadkobierców w chwili otwarcia spadku (por. np. W. Borysiak w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. red. K. Osajda, Warszawa 2021, kom. do art. 1051, nb 8 i cytowana tam literatura). Sama umowa, która przenosi udział w spadku ze spadkobiercy na nabywcę to umowa sprzedaży, zamiany darowizny lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia spadku, która na podstawie art. 1052 § 1 k.c. wywołuje skutek rozporządzający w odniesieniu do spadku. Przeniesienie spadku może także zostać zrealizowana na mocy umowy rozporządzającej, która zawierana jest w wykonaniu wcześniejszej umowy zobowiązującej, która zgodnie z wolą stron nie wywołuje sama skutku rozporządzającego (art. 1052 § 2 k.c.). Należy zwrócić uwagę, że nabycie spadku na podstawie art. 1051 in. k.c. jest czynnością *inter vivos*. Instytucja zbycia spadku została wprowadzona w interesie spadkobiercy. Jak wskazuje się w literaturze zbycie spadku może być narzędziem szybkiego spieniężenia i uzyskania od nabywcy korzyści majątkowej jeszcze przed działem spadku. Zbywca może w ten sposób także korygować zgodnie z własnym uznaniem – zazwyczaj w drodze czynności prawnej nieodpłatnej – ustawowy lub testamentowy porządek dziedziczenia po spadkodawcy. Może także przekazać spadek osobie, która nie doszłaby do dziedziczenia nawet w wypadku odrzucenia przez spadkobiercę

spadku. W przypadku rozporządzeń spadkiem między współspadkobiercami funkcją umownego zbycia spadku może być też „korekta” przypadających każdemu z nich ze spadku udziałów. Spadkobierca może też chcieć w ten sposób przenieść na nabywcę przedmioty wchodzące w skład spadku o nieuregulowanym stanie prawnym lub nieruchomości pozostające we władaniu osób trzecich, aby przyspieszyć uzyskanie środków pieniężnych i uniknąć prowadzenia postępowań sądowych w zakresie ich dochodzenia (W. Borysiak, op.cit., kom. do art. 1051 k.c., nb 3). Zgodnie z art. 1053 k.c. nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy. Nabycie spadku jest przypadkiem sukcesji uniwersalnej w odniesieniu do całości lub części ułamkowej praw, którymi dysponuje spadkobierca w tym możliwością wystąpienia o stwierdzenie nabycia spadku i dział spadku (por. m.in. K. Mularski w: *Kodeks cywilny. Komentarz.* red. M. Gutowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 1053, nb 3-4; A. Doliwa w: *Kodeks cywilny Komentarz.* red. M. Załucki. Warszawa 2020, komentarz do art. 1053 nb 2; E. Skowrońska- Bocian, J. Wierciński w: *Kodeks cywilny. Komentarz.* red. J. Gudowski, t. VI, Warszawa 2017, s. 440, nb 2).

3. W kontekście przedstawionej wyżej konstrukcji art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. oraz istoty instytucji umownego nabycia spadku należy sformułować następujące spostrzeżenia. Po pierwsze kwestionowany przez skarżącego przepis określając przypadki, w których wymagane jest zezwolenie właściwego ministra nie posługuje się kryterium podmiotowym, ale przedmiotowym. Dla istnienia obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra nie ma znaczenia osoba nabywcy. Obecnie wyjątkiem od tej zasady jest art. 3a ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. zwalniający z obowiązku uzyskania zgody podmiot zarządzający portem lub przystanią morską. W terminie nabycia przez poprzedniczkę prawną skarżącego udziału w spadku obejmującym użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu morskiego wyjątek ten jeszcze nie obowiązywał. Zarówno sama redakcja kwestionowanego przez skarżącego przepisu, jak również wynikająca z niego norma nie wprowadzają jakiegokolwiek elementu dyskryminacji podmiotowej zarówno w zakresie prawa do dziedziczenia, do którego odnoszą się zarzuty skarżącego, jak również w odniesieniu do prawa własności. Nie ma zatem wątpliwości, że w tym zakresie kwestionowany przepis pozostaje zgodny z zakazem podmiotowego różnicowania ochrony prawa własności oraz prawa do dziedziczenia, jaki wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie należy uznać, że sytuacji osoby, która nabyła spadek w trybie art. 1051 k.c. nie można ujmować w kategorii konstytucyjnego prawa do dziedziczenia. Treść tego prawa ma dwa aspekty. Pierwszym z nich jest możliwość sukcesji stosunków majątkowych po osobie fizycznej, która ma miejsce w wyniku śmierci tej osoby, drugim natomiast także możliwość rozrządzenia majątkiem osoby fizycznej na wypadek jej śmierci. W obu tych aspektach konstytucyjne prawo do dziedziczenia odnosi się do majątkowych skutków śmierci osoby fizycznej. Krąg sukcesorów osoby fizycznej wyznacza ustawa lub czynność prawna (rozrządzenie) tej osoby. Nabycie spadku nie jest jednak w żadnym wypadku wynikiem czynności prawnej, ale skutkiem zdarzenia prawnego, jakim jest śmierć spadkodawcy. Umowne nabycie spadku nie jest ani czynnością, która realizuje konstytucyjne prawo jednostki do dysponowania majątkiem na wypadek śmierci, ani czynnością, która realizuje konstytucyjne prawo sukcesji po zmarłej osobie fizycznej. Przedmiotem umownego nabycia spadku jest rzeczywiście ogół dziedzicznych praw majątkowych spadkodawcy oraz związanych z nimi zobowiązań. Nabywca spadku w trybie art. 1051 k.c. jest jednak bezpośrednio sukcesorem spadkobiercy, który zbywa spadek, a nie sukcesorem spadkodawcy. Możliwość zbycia spadku przez spadkobiercę jest przejawem wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa do własności i innych praw majątkowych. Spadkodawca może wszystkimi składnikami spadku zadysponować syngularnie. Art. 1051 i n. k.c. ułatwiają zbycie spadku umożliwiając zawarcie umowy, której przedmiotem są wszystkie składniki spadku jako wyodrębniona masa majątkowa. Zarówno w przypadku syngularnego zbycia wszystkich składników spadku, jak również w przypadku zbycia spadku jako całej masy majątkowej jest to umowne rozporządzenie *inter vivos*, które nie może być rozpatrywane w kategoriach prawa do spadku. Skarżący zarzucając naruszenie zasady jednakowej ochrony prawa do spadku wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji ze względu na różnicowanie na gruncie kwestionowanego przepisu sytuacji spadkobiercy oraz sytuacji nabywcy spadku w trybie art. 1051 k.c. zestawia ze sobą dwie istotnie różne przypadki nabycia własności nieruchomości, z których tylko sytuację spadkodawcy można traktować jako przypadek realizacji konstytucyjnego prawa do dziedziczenia. Skarżący zestawia zatem dwa przypadki, która nie łączy wspólna cecha pozwalająca w sposób relewantny odnosić się do nich jako do dwóch przypadków regulacji sytuacji majątkowej osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Wstąpienie nabywcy spadku zgodnie z art. 1053 k.c. w prawa i obowiązki spadkodawcy nie może być traktowane jako równoznaczne

z formułą nabywca spadku jest spadkobiercą. Z tego względu zarzuty niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nietrafne.

Ustawodawca może regulować poszczególne przypadki nabycia praw majątkowych w różny sposób. Z żadnego z przytoczonych przez skarżącego wzorców kontroli nie wynika, nakaz identycznego ukształtowania przesłanek nabycia prawa własności w ramach odmiennych instytucji prawa cywilnego. Art. 64 ust. 2 Konstytucji nie wyklucza różnicowań o charakterze przedmiotowym, związanych z odmiernością sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów - w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości, dopuszczalnym kryterium różnicowania może być sama wartość prawa majątkowego (np. wyroki TK z: 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02 oraz 24 kwietnia 2007, sygn. akt SK 49/05 oraz postanowienie TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09). Zakaz przedmiotowego różnicowania sytuacji nabywców praw majątkowych nie wynika także z art. 21 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje, że ochrona własności i dziedziczenia należą do zasad ustrojowych ani z art. 64 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika ogólne prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Możliwość różnicowania treści poszczególnych praw oraz zasad rządzących ich wykonywaniem i rozporządzeniem nimi należy do typowych elementów systemu prawa, w którym poszczególne instytucje służą zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych. Wprowadzanie różnic o charakterze przedmiotowym nie może być jednocześnie działaniem o charakterze arbitralnym, nieznajdującym uzasadnienia w wartościach leżących u podstaw polskiego porządku konstytucyjnego.

Sejm zauważa, że kryterium, którym posłużono się dla określenia zakresu obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra dla nabycia użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości Skarbu Państwa położonych na obszarze portów lub przystani morskich nie ma charakteru arbitralnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. obowiązek ten dotyczy przypadków przeniesienia tych praw, nie dotyczy natomiast innych rodzajów nabycia własności. Ten sposób ograniczenia zakresu reglamentacji nabycia własności i użytkowania wieczystego ma charakter obiektywny, przejrzysty i niedyskryminujący. Przeniesienie prawa jest szczególnym rodzajem jego nabycia, w którym podstawa rozporządzenia jest umowa zawarta między nabywcą i zbywcą. O nabyciu decyduje wola stron, które określają przedmiot, czas oraz warunki nabycia. Kontrola zbywcy i nabywcy nad procesem uzyskania



prawa powoduje, że możliwe jest sformułowanie wobec nich wymogu wystąpienia przed zawarciem umowy przenoszącej własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości położonej w granicach portu lub przystani morskiej o zgodę właściwego organu administracji. Z tego względu ustawa nakłada na zbywcę obowiązek wystąpienia o uzyskanie zgody na przeniesienie prawa po ustaleniu podmiotu, który je nabędzie, uzgodnieniu istotnych postanowień umowy przenoszącej własność oraz związaniu przyszłego zbywcy i nabywcy umową przedwstępną (art. 3 ust. 2, ust. 3 pkt 1-2 oraz ust. 4 pkt 1 u.p.p.m.). Właściwy minister może zatem przed przeniesieniem użytkowania wieczystego lub własności nieruchomości ustalić jednoznacznie osobę nabywcy oraz postanowienia zawieranej umowy. Okoliczności te są wspólne przeniesieniu prawa podmiotowego bez względu na to, czy następuje ono w ramach umowy, której przedmiotem jest wyłącznie to zindywidualizowane prawo, czy też następuje ono w ramach umowy, której przedmiotem jest większa masa majątkowa taka jak przedsiębiorstwo (art. 55<sup>1</sup> k.c.), gospodarstwo rolne (art. 55<sup>3</sup> k.c.) lub spadek (art. 1051 k.c.), w skład której wchodzi własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości wskazanej w art. 3 ust. 1 u.p.p.m. Tak opisanej procedury nie można natomiast zastosować w odniesieniu do innych przypadków nabycia prawa niż jego przeniesienie. Nie można w szczególności zastosować jej do sytuacji, w której zmiana podmiotu uprawnionego jest skutkiem, jaki ustawa przypisuje śmierci uprawnionego. W polskim systemie prawnym nie ma instytucji wiążącej spadkodawcę i spadkobiercę umowy o dziedziczenie, która mogłaby stanowić odpowiednik umowy przedwstępnej, o której mowa w art. 3 ust. 4 pkt 1 u.p.p.m. Polskie prawo spadkowe uznaje zasadę zasadniczo nieskrępowanej swobody testatora do sporządzenia, zmiany i odwołania dyspozycji jego mieniem na wypadek śmierci. Nie można także z pewnością przewidzieć, które osoby wskazane jako spadkobiercy lub zapisobiercy w testamencie lub w ustawie będą miały w chwili otwarcia spadku zdolność i wolę nabycia mienia spadkowego. Niezależnie zatem od tego, czy osobę następcy prawnego wskazuje ustawa, czy rozrządzenie testamentowe, przed otwarciem spadku nie da się z całą pewnością stwierdzić, kto będzie następcą prawnym użytkownika wieczystego nieruchomości położonej w granicach portu lub przystani morskiej. Co oczywiste wskazanie terminu otwarcia spadku nie jest możliwe przed wystąpieniem tego zdarzenia. Z tego względu wymagania uzyskana w trybie art. 3 u.p.p.m. zgody właściwego ministra na nabycie w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej w granicach portu

lub przystani morskiej byłoby rozwiązaniem nieodpowiadającym specyfice tych rodzajów instytucji następstwa prawnego. Można natomiast przypuszczać, że właśnie wprowadzenie wyjątku od wymogu zgody ministra dla nabywców spadku w analizowanej sytuacji prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania. Sejm uważa, że nabycie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej w granicach portu lub przystani morskiej jest zdarzeniem prawnym istotnie różnym od przeniesienia tego prawa, że przedmiotowe zróżnicowanie warunków nabycia tego prawa polegające na nałożeniu obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra wyłącznie na zbywcę zamierzającego przenieść prawa wskazane w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. jest zgodne z wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia oraz zgodne z zasadami ochrony własności innych prawa majątkowych oraz nie są niezgodne z prawem do dziedziczenia wynikającymi z art. 21 ust.1 oraz 64 ust. 1 Konstytucji.

4. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 281, poz. 2782) w zakresie, w którym obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa obejmował nabycie w trybie art. 1051 k.c. udziału w spadku, w skład którego wchodzi udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu lub przystani morskiej jest **zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁE SEJMU

Elżbieta Witek