

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *5 września* 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Gminy Ustronie Morskie o zbadanie zgodności:

1) art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z

art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z

art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

1) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania

wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z

art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) z

art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W dniu 6 sierpnia 2012 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Gminy Ustronie Morskie o zbadanie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: ustawa o przekształceniu) z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 oraz zgodności art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2013 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez: po pierwsze, wyjaśnienie, czy wzorcem kontroli, którego naruszenie zarzuca Rada Gminy Ustronie Morskie, jest również powołany w uchwale Rady Gminy oraz uzasadnieniu wniosku, a niewskazany w jego *petitum* art. 2 Konstytucji; po drugie, wskazanie, w jakim zakresie art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Ustronie Morskie; po trzecie, powołanie przepisu prawa wskazującego, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Ustronie Morskie; po czwarte, uzasadnienie, w jaki sposób art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu narusza – w stosunku do wnioskodawcy – art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 Konstytucji; po piąte, powołanie przepisu prawa, wskazującego, że art. 4 ust. 9 o przekształceniu dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Ustronie Morskie; po szóste, uzasadnienie, w jaki sposób art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu narusza – w stosunku do wnioskodawcy – art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji; po siódme, wykazanie, że art. 1 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu spowodowały takie pomniejszenie wpływu środków pieniężnych do budżetu Gminy Ustronie Morskie, że dochody (ogółem) tej gminy uzyskane w 2012 r.

były niewystarczające do realizacji przypadających jej zadań lub że dokonane na podstawie tych przepisów przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spowodują takie pomniejszenie dochodów gminy w kolejnych latach; po ósme, doręczenie – na dowód powyższego – stosownej dokumentacji.

W pismach z 11 oraz 12 lutego 2013 r. odniesiono się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), cofnięcia wniosku (art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) lub utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany akt normatywny (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Celem wstępnego rozpoznania jest dokonanie – już w początkowej fazie postępowania – eliminacji spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK jedną z przesłanek umorzenia postępowania przed Trybunałem jest cofnięcie wniosku. Taka

sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie w odniesieniu do punktu trzeciego wniosku, w którym zakwestionowano zgodność art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W piśmie nadesłanym w celu wykonania zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2013 r. wnioskodawca stwierdził bowiem, że art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu został błędnie wskazany jako przedmiot zaskarżenia. Tym samym cofnął wniosek w części dotyczącej badania zgodności art. 4 ust. 9 zakwestionowanej ustawy ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli. Powyższa okoliczność przesądza o konieczności umorzenia postępowania w tym zakresie.

3. Jednocześnie w piśmie z 11 lutego 2012 r. stwierdzono, że wolą wnioskodawcy było zaskarżenie art. 4 ust. 3 kwestionowanej ustawy. Trybunał stwierdza, że wskazana jako podstawa wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 29 czerwca 2012 r. nie wymienia art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu wśród przepisów, do zakwestionowania konstytucyjności których umocowuje wójta tejże gminy. Jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności norm na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji przysługuje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi więc *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Treść uchwały i wniesionego na jej podstawie wniosku powinny być zbieżne. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w przypadku ustawy może być

Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (zob. postanowienie TK z dnia 21 lutego 2006 r., Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84 i powołane tam orzeczenia). Uchwała w sprawie wystąpienia z wnioskiem może zawierać dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (np. pełnomocnika) zobligowany przez radę (sejmik) do sporządzenia lub podpisania wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym oraz reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określone podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, gdyż w dalszym ciągu tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do zainicjowania hierarchicznej kontroli zgodności norm. Pełnomocnik wnioskodawcy (również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek) jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym ani we wniesionym wniosku, ani tym bardziej w piśmie złożonym w celu usunięcia braków formalnych wniosku, pełnomocnik nie może dokonać rozszerzenia zakresu zaskarżenia o przepisy niewskazane w uchwale rady (zob. postanowienie TK z dnia 14 lutego 2012 r., Tw 2/12, niepubl.). Z tego powodu art. 4 ust. 3 ustawy o przekształceniu, mimo wskazania przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w piśmie z 11 lutego 2012 r., nie można uznać za przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

4. Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy wnioskodawca posiada legitymację do zainicjowania kontroli zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

4.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji należy wyklądać ściśle, również w odniesieniu do pojęcia „spraw objętych zakresem działania danego podmiotu”. Akt normatywny (jego część) kwestionowany we wniosku musi być bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustaw. Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji nie są zatem uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienia TK z dnia: 17 listopada 2004 r., Tw 41/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 274; 24 maja 2005 r., Tw 38/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 97 oraz 19 kwietnia i 28 listopada 2005 r., Tw 56/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 206 i 207). W zakresie działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mieści się zwłaszcza wnioskowanie o hierarchiczną kontrolę norm, jeżeli stawiane zarzuty wskazują na naruszenie przepisów Konstytucji, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli (zob. postanowienie TK z dnia 9 października 2002 r., Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233). Za niedopuszczalne należy więc uznać postawienie przez Radę Gminy Ustronie Morskie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, który Rada Gminy wiąże z odmiennym ukształtowaniem sytuacji osób fizycznych i prawnych uzyskujących prawo własności na podstawie zakwestionowanych przepisów w porównaniu do sytuacji podmiotów nabywających takie prawo na zasadach rynkowych. Rada Gminy nie może bowiem występować w obronie interesów tych podmiotów.

4.2. Podobnie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mogą powoływać się na naruszenie w stosunku do nich art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 8/98, wobec szczególnej ochrony własności

komunalnej, jaką zapewnia art. 165 Konstytucji, w wypadku mienia jednostek samorządu terytorialnego nie ma konieczności odwoływania się do art. 21 ust. 1 lub art. 64 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., OTK ZU nr 3/2000, poz. 87). W odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że podstawową funkcją tego przepisu, podobnie jak innych przepisów rozdziału II Konstytucji gwarantujących wolności i prawa, jest określenie pozycji prawnej człowieka i obywatela wobec organów władzy publicznej i jednocześnie nałożenie na te organy obowiązków związanych z koniecznością zagwarantowania realizacji konstytucyjnych wolności i praw. W konsekwencji organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne z natury rzeczy nie są adresatami uprawnień wynikających z poszczególnych wolności i praw, przypisanych podmiotom prywatnym. Dotyczy to także samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własny rachunek. Z tego powodu w Konstytucji odrębnie uregulowano kwestie związane z ochroną prawa własności i innych praw majątkowych w odniesieniu do podmiotów prywatnych (art. 64) oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zdanie drugie). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznaje więc, że art. 64 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca do kontroli konstytucyjności przepisów w sprawach dotyczących własności gminnej, gdyż gminy nie korzystają z ochrony własności przewidzianej w rozdziale II Konstytucji, traktującym o wolnościach i prawach człowieka i obywatela, lecz z ochrony zapewnionej im przez przepisy rozdziału VII Konstytucji (zob. postanowienia TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60 oraz 19 lutego 2008 r., Tw 44/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 87 i cytowane tam orzecznictwo).

4.3. Powyższe okoliczności przesądzają o konieczności odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.