

W Y R O K*
z dnia 14 listopada 2000 r.
Sygn. K. 7/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 listopada 2000 r. na rozprawie wniosku Rady Gminy Golub-Dobrzyń, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191; zm.: Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20; z 1993 r. Nr 40, poz. 180; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 65, poz. 285; z 1996 r. Nr 23, poz. 102, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 9, poz. 43) w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dotyczy tych składników mienia ogólnonarodowego, które do 27 maja 1990 r. były wykorzystywane na siedzibę tych gminnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, których zadania zostały z dniem 27 maja 1990 roku przejęte przez organy gminy innej niż gmina właściwa ze względu na miejsce położenia mienia, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

* Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 100, poz. 1084 z 2000 r.

o r z e k a:

Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191; zm.: z 1990 r. Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20; z 1993 r. Nr 40, poz. 180; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 65, poz. 285; z 1996 r. Nr 23, poz. 102, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 9, poz. 43) w zakresie, w jakim dotyczy składników mienia ogólnonarodowego, które do dnia 27 maja 1990 r. były wykorzystywane na siedzibę tych gminnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, których zadania zostały z dniem 27 maja 1990 r. przejęte przez organy gminy innej niż gmina właściwa ze względu na miejsce położenia mienia, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I

1. Rada Gminy Golub-Dobrzyń uchwałą z 25 lutego 2000 r. podjęła decyzję o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) z Konstytucją RP, a w szczególności z art. 1, art. 2, art. 15 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, staje się z mocy prawa mieniem właściwych gmin w dniu wejścia w życie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca zwrócił uwagę, że nieprecyzyjność zaskarżonego przepisu doprowadziła do rozbieżnych interpretacji w praktyce. Uchwałą z 9 grudnia 1992 r., sygn. W. 13/91 (OTK w 1992 r., cz. II, poz. 37) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że “określenie *gmina właściwa* użyte w art. 5 ust. 1 przedmiotowej ustawy w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie

przedsiębiorstwa państwowego oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa”. W ocenie wnioskodawcy organy państwowe nie zawsze stosowały ustawę zgodnie z wykładnią ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioskodawca podał przykład wyroku Sądu Najwyższego, w którym – jak wskazano w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego – uznał on, że decydującym kryterium przy przekazywaniu gminom mienia ogólnonarodowego jest to, że służy ono wykonywaniu zadań przez gminę, na którą ma przejść, a nie miejsce położenia tego mienia.

Zdaniem wnioskodawcy art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych narusza zasadę równości wobec prawa podmiotów samorządowych dyskryminując gminy wiejskie zlokalizowane w miastach będących gminami miejskimi. Diametralnie różne interpretacje stworzyły podstawy do ewidentnego naruszania zasad sprawiedliwości i równości podmiotów, a ponadto stworzyły stan niepewności prawnej poprzez możliwość dokonywania subiektywnej kwalifikacji stanu faktycznego przez sądy bez jednoznacznej formuły prawnej wynikającej wprost z przepisu.

2. Po wstępnym rozpoznaniu wniosku Rady Gminy Golub-Dobrzyń na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), Trybunał Konstytucyjny zarządzeniem z 15 marca 2000 r. postanowił nadać bieg wnioskowi.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 maja 2000 r. wyraził pogląd, że postępowanie w przedmiotowej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niewskazania przez wnioskodawcę na czym polega niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 1, art. 2, art. 15 ust. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP.

Przypomniał, że stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wniosek o kontrolę konstytucyjności (legalności) zaskarżonego przepisu winien m.in. zawierać uzasadnienie zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wniesiony wniosek nie spełnia tego wymogu, a wskazane wzorce kontroli nie pozostają w związku z zaskarżonym przepisem albo wiążą się z nim luźno. W szczególności nie zachodzi związek między zaskarżonym przepisem a art. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Art. 1 ma charakter programowy. Z kolei art. 15 ust. 2 wspomina o zapewnieniu jednostkom terytorialnym zdolności do wykonywania zadań publicznych, jednakże odnosi się on zarówno do jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowych organów administracji rządowej, z punktu widzenia więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, nie zaś w zakresie uwłaszczenia gmin mieniem państwowym.

W ocenie Prokuratora Generalnego art. 32 ust. 1 konstytucji odnosi się przede wszystkim do osób fizycznych. Niezależnie od tego wnioskodawca nie wskazał na czym podlega naruszenie zasady równości, a ponadto nie wyczerpał środków prawnych wskutek uchybienia terminu do złożenia wniosku o wniesienie rewizji nadzwyczajnej. Podobne argumenty należy odnieść do możliwości zastosowania wzorca kontroli w postaci art. 2 konstytucji. Norma prawna wynikająca z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, w połączeniu z innymi przepisami ustawy sama przez się nie godzi w zasady wynikające z tego przepisu. Jego właściwa wykładnia należy do organów stosujących prawo, przy czym ostateczny sposób rozumienia go powinno ukształtować orzecznictwo Sądu Najwyższego.

4. Rada Gminy Golub-Dobrzyń uchwałą z 25 lipca 2000 r. postanowiła podtrzymać zarzut niezgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP artykułu 5 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy składników mienia ogólnonarodowego, które do 27 maja 1990 r. były wykorzystywane na siedzibę tych gminnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, których zadania zostały z dniem 27 maja 1990 roku przejęte przez organy gminy innej niż gmina właściwa ze względu na miejsce położenia mienia. W pozostałym zakresie Rada Gminy Golub-Dobrzyń cofnęła wniosek i wniosła o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu uchwały z 25 lipca 2000 r. zwraca się uwagę, że przedstawiony wniosek zawiera uzasadnienie postawionych zarzutów oraz dowody na ich poparcie. Zdaniem wnioskodawcy konstytucyjność art. 5 ust. 1 przepisów wprowadzających, w zakresie dotyczącym tej części mienia ogólnonarodowego, które nie było wykorzystywane na siedzibę gminnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego znajdującą się na nieruchomości nie objętej własnością miejscową tych organów, nie budzi wątpliwości. Wnioskodawca podzielił ponadto pogląd

Prokuratora Generalnego, że art. 1 i art. 15 ust. 2 konstytucji pozostają w luźnym związku z zaskarżonym przepisem.

W ocenie wnioskodawcy Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wypowiedział się kategorycznie co do niemożliwości zastosowania zasady równości w odniesieniu do osób prawnych. Wnioskodawca przypomniał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1999 r., w którym Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został na “ogół osób”, objął więc zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Zdaniem wnioskodawcy naruszenie zasady równości przez art. 5 ust. 1 pkt 1 w zakresie, w jakim przepis ten został zaskarżony wyraża się w tym, że stwarza rażąco nierówność między gminami. Jedna z gmin uzyskuje mienie, z którego może czerpać korzyści cywilne, a nie jest ono niezbędne do wykonywania jej zadań. Druga gmina może korzystać z mienia służącego jej jako siedziba jedynie w charakterze posiadacza zależnego i musi zabiegać o nawiązanie i ukształtowanie stosunku cywilnoprawnego z gminą właścicielką owego mienia, uzależniając się od niej w sposób trwały. Różnicowanie polega na stworzeniu dwóch kategorii gmin. Pierwszą kategorię tworzą gminy, które z mocy prawa nabywają własność mienia nieruchomościowego wykorzystywanego jako siedziba ich władz. Drugą kategorię tworzą inne gminy. Przedstawione różnicowanie nie znajduje uzasadnienia w racjonalnych argumentach.

Według wnioskodawcy zaskarżony przepis jest niezgodny również z art. 2 konstytucji, zarówno w części wysławiającej zasadę demokratycznego państwa prawnego jak i zasadę sprawiedliwości społecznej. Wnioskodawca przypomniał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 1990 r. (*sygn. K. 10/95*, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 10) w którym wyrażony został pogląd, że w ugruntowanych standardach państwa prawnego mieści się niewątpliwie wyrazista i stabilna pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego. W odniesieniu do przepisów komunalizacyjnych art. 2 Konstytucji RP pozostaje nadal wzorcem kontroli, gdyż przepisów rozdziału VII konstytucji nie sposób odnieść do przepisów o komunalizacji, która w momencie uchwalania konstytucji była już procesem niemalże zakończonym i z tego względu nie zasługiwała na bliższe zainteresowanie ustrojodawcy. To, że gmina winna mieć prawo do własnej – również w znaczeniu cywilnoprawnym – siedziby wydaje się w demokratycznym państwie prawnym czymś zupełnie oczywistym. Przyjęte w zaskarżonym przepisie rozwiązanie uniemożliwia osiągnięcie tego standardu gminom, których siedziba została zlokalizowana poza ich granicami. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis

narusza ponadto zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż zawiera arbitralne rozstrzygnięcia i pogłębia faktyczne różnice między społecznościami lokalnymi.

Wnioskodawca stwierdził, że w niniejszej sprawie nie występuje problem jedynie interpretacyjny, możliwy do rozwiązania poprzez ujednoczenie orzecznictwa. Zasadnicza rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego nie daje się usunąć bez rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności – w zaskarżonym zakresie – przepisu powodującego tak rozbieżne stanowiska.

6. Postanowieniem z 4 października 2000 r. Trybunał Konstytucyjny na skutek częściowego cofnięcia wniosku umorzył postępowanie w przedmiocie:

– zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191; zm.: Nr 43, poz. 253, Nr 92, poz. 541; z 1991 r. Nr 34, poz. 151; z 1992 r. Nr 6, poz. 20; z 1993 r. Nr 40, poz. 180; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 65, poz. 285; z 1996 r. Nr 23, poz. 102, Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 9, poz. 43) z art. 1 i art. 15 ust. 2 konstytucji,

– zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy z art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji, w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dotyczy tej części mienia ogólnonarodowego, które do 27 maja 1990 r. nie było wykorzystywane na siedzibę gminnych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, znajdującą się na nieruchomości nie objętej właściwością miejscową tych organów.

7. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 listopada 2000 r. wyraził pogląd, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wniosek Rady Gminy Golub-Dobrzyń przedstawiony został w związku z niejednolitą praktyką orzecniczą dotyczącą zaskarżonego przepisu. W ocenie Marszałka Sejmu rozumienie pojęcia “właściwej gminy” w stosunku do nieruchomości należy do rad narodowych oraz terenowych organów administracji i pozwala na przekazywanie gminom wiejskim składników mienia ogólnonarodowego służącego na ich siedziby, nawet jeżeli nieruchomości te znajdują się poza ich granicami. Przyjęcie interpretacji przeciwnej oznaczałoby pozbawienie gminy

wiejskiej jednego z podstawowych uprawnień związanych z jej samodzielnością – prawa do racjonalnego kształtowania swojej organizacji wewnętrznej, a także do naruszenia zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawnym, jak również zasady równości. W praktyce gmina wiejska musiałaby ustanawiać swoją siedzibę na własnym obszarze, powodując liczne niedogodności dla mieszkańców związane z dojazdem do siedziby albo pozyskiwać nieruchomości na siedzibę swoich władz na obszarze gminy miejskiej drogą umów cywilno-prawnych za odpłatnością.

Zdaniem Marszałka Sejmu za przedstawioną interpretacją przemawia również treść art. 6 ustawy komunalizacyjnej, który opisuje procedurę komunalizacyjną w odniesieniu do mienia komunalnego niepodzielnego. Z treści tego przepisu wynika, że nieruchomość niepodzielna może stać się współwłasnością dwóch gmin. Oczywistym jest więc, że nieruchomość podzielna może zostać skomunalizowana na rzecz dwóch lub więcej gmin – również gminy, na której obszarze jest położona. W szczególności może to być nieruchomość stanowiąca siedzibę władz, leżąca na terytorium innej gminy.

II

Na rozprawie 14 listopada 2000 r. pełnomocnik wnioskodawcy poparł wniosek, w zakresie określonym uchwałą Rady Gminy Golub-Dobrzyń z 25 lipca 2000 r. w sprawie ograniczenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdził, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego występuje rozbieżność wykładni art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie terminu normatywnego “właściwa gmina”. Za “właściwą gminę” NSA uznaje gminę, na terenie której położona jest komunalizowana nieruchomość. Natomiast Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń stwierdził, iż gminą właściwą w rozumieniu kwestionowanego przepisu jest gmina wykorzystująca nieruchomość na siedzibę swoich władz. Pełnomocnik wnioskodawcy podkreślił, że w następstwie zastosowania zaskarżonego przepisu Gmina Golub-Dobrzyń została pozbawiona możliwości pozyskania siedziby. Stwierdził, że intencją ustawodawcy było zapewnienie równego traktowania gmin i umożliwienie im wykonywania powierzonych funkcji. Oświadczył również, że przez gminę należy rozumieć ogół jej mieszkańców. Z tego względu, zdaniem pełnomocnika wnioskodawcy, art. 32 ust. 1 konstytucji ma zastosowanie również do gmin.

Przedstawiciel Sejmu poparł stanowisko wyrażone w piśmie Marszałka z 3 listopada 2000 r. i argumenty powołane w jego uzasadnieniu. Stwierdził, że reforma samorządowa wprowadzona została w krótkim czasie i z tego powodu w kwestionowanej ustawie nie uregulowano sytuacji szczególnych. Ogólna regulacja zaskarżonego przepisu pozwala na dokonanie jego wykładni zgodnej z konstytucją. Podkreślił, że zaskarżony przepis dotyczy wszystkich gmin i normuje ich sytuacje w sposób jednakowy, dlatego nie może być uznany za dyskryminujący. Stwierdził również, że stabilność prawa wymaga aby przepisu tego nie zmieniać.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmienił stanowisko przedstawione na piśmie i stwierdził, że wniosek, w zakresie określonym uchwałą Rady Gminy Golub-Dobrzyń z 25 lipca 2000 r. spełnia warunki do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że art. 32 konstytucji ma zastosowanie do osób fizycznych a nie prawnych i nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Natomiast wzorcem kontroli może być art. 2 konstytucji. Przedstawiciel Prokuratora wnosil o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. W uchwale Rady Gminy Golub-Dobrzyń, która była podstawą wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wśród wskazanych wzorców konstytucyjnych występuje m.in. art. 32 ust. 1 konstytucji. Wprawdzie w uchwale Rady Gminy z 25 lipca 2000 r. wskazano art. 32 w całości, ale zarówno treść uchwały, jak i jej uzasadnienie wskazują jednoznacznie, że intencją wniosku było zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 konstytucji. Uchwałą tą Rada Gminy postanowiła cofnąć część zarzutów, podanych we wniosku z 25 lutego 2000 r., a jednocześnie w uzasadnieniu uchwały przedstawiła obszernie i szczegółowe uzasadnienie tych zarzutów, które podtrzymała, wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie. Wniosek zmodyfikowany powołaną uchwałą Rady Gminy spełnia wymogi określone w art. 32 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu wymaga zwrócenia uwagi na kontekst społeczny i prawny, w którym została ustanowiona ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Do 1990 r. ustrój organów władzy lokalnej regulowała przede wszystkim ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jednolity z 1988 r. Dz.U. Nr 26, poz. 178 ze zm.). Lokalne organy wybieralne – rady narodowe miały, w założeniu, stanowić część jednolitego systemu organów przedstawicielskich i zobowiązane były do realizacji polityki wyznaczonej przez organy wyższego stopnia. Gminy, podobnie jak i województwa, stanowiły jednostki podziału terytorialnego, nie posiadały wówczas osobowości prawnej nie były podmiotami prawa własności ani innych praw majątkowych. Do rad narodowych oraz terenowych organów administracji państwowej, działających na obszarze poszczególnych gmin, należało jedynie sprawowanie zarządu nad przydzielonym majątkiem, którego podmiotem było państwo. Wymienione organy wykonywały – jako *stationes fisci* – uprawnienia wynikające z własności państwowej.

W 1990 r. przeprowadzona została reforma władz lokalnych. Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94) prawodawca konstytucyjny w miejsce systemu rad narodowych wprowadził instytucje samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Postanowienia konstytucji zostały skonkretyzowane w ustawach zwykłych, m.in. w ustawie o samorządzie terytorialnym oraz o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), która weszła w życie 27 maja 1990 r. W myśl nowo ustanowionych ustaw mieszkańcy gminy tworzyli z mocy prawa wspólnotę samorządową. Reforma administracji publicznej oparta została na koncepcji gminy jako odrębnego od państwa podmiotu praw, zarówno w sferze publicznej jak i prywatno-prawnej. Gminie powierzono wykonywanie zadań publicznych, związanych z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawodawca zagwarantował podmiotowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe, a także ochronę sądową. Prawodawca konstytucyjny wprowadził nową kategorię – mienie komunalne, na którą składają się własność i inne prawa majątkowe przysługujące gminom oraz komunalnym osobom prawnym.

Koniecznym warunkiem efektywnej realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest posiadanie przez nie odpowiedniego majątku. Ponieważ

jednostki władzy lokalnej nie były przed 1990 r. podmiotem praw majątkowych, konieczne stało się przekazanie gminom określonych składników majątku państwowego, niezbędnych dla realizacji powierzonych im zadań. Jednym z elementów przeprowadzonej reformy była więc tzw. komunalizacja mienia państwowego, polegająca na nieodpłatnym nabyciu przez gminy składników mienia państwowego. Na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych gminy nabyły od państwa określone prawa majątkowe. Prawa majątkowe przysługujące gminom oraz komunalnym osobom prawnym tworzą mienie komunalne.

Ustawa przewidywała różne zasady komunalizacji poszczególnych składników mienia państwowego. Określone w ustawie składniki mienia państwowego stały się własnością gmin z mocy samego prawa z dniem jej wejścia w życie, tzn. z dniem 27 maja 1990 r. Prawa majątkowe określone w art. 5 ust. 3 podlegały przekazaniu jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli było ono niezbędne do wykonywania ich zadań. Ponadto gminie mogły być przekazane na jej wniosek także inne składniki mienia ogólnonarodowego, jeżeli mienie to było związane z realizacją jej zadań (art. 5 ust. 4 ustawy).

3. Art. 5 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stanowi:

“Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcję organu założycielskiego,

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt. 1 – staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin”.

Art. 5 ust. 1 ustawy dotyczy jedynie mienia państwowego, które nie zostało wyłączone z komunalizacji na podstawie innych przepisów. W myśl art. 9 ustawy – Przepisy wprowadzające, prawa przysługujące podmiotom wymienionym w art. 5 i ich obowiązki przeszły na odpowiadające im jednostki komunalne. Zgodnie z art. 18 ust. 1

nabycie mienia z mocy prawa jest stwierdzane decyzją właściwego wojewody. Jej wydanie jest obowiązkowe. W doktrynie zwraca się uwagę, że decyzja taka ma charakter deklaratoryjny. Dla rozpoznawania odwołań od decyzji wojewody w sprawie komunalizacji mienia państwowego utworzona została Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa. Art. 18 ust. 3 ustawy nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania w sprawach stwierdzenia nabycia własności oraz w sprawach zaskarżania decyzji do sądu administracyjnego.

Wyłączenia z zakresu komunalizacji przewidują m.in. art. 11 i 12 ustawy. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy “Składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli:

1) służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej,

2) należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim, z zastrzeżeniem przepisu art. 14,

3) należą do Państwowego Funduszu Ziemi, z zastrzeżeniem przepisu art. 15”.

Z kolei art. 12 ustawy wyłącza spod komunalizacji mienie państwowe, z którego korzystają:

1) przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych oraz instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych lub konsularnych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw, umów międzynarodowych albo powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych,

2) Kościół Katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przewidział również sytuację, w której niepodzielne składniki mienia komunalnego służyły realizacji zadań więcej niż jednej gminy. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy: “Niepodzielne składniki mienia komunalnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1-3, służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy pozostają – do czasu utworzenia odpowiedniego związku komunalnego lub zawarcia porozumienia – w dotychczasowym zarządzie”.

Pojęcie mienia, zgodnie z art. 44 kodeksu cywilnego, obejmuje własność oraz inne prawa majątkowe, zarówno rzeczowe jak i obligacyjne. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 24 września 1996 r., sygn. K. 13/95 “ustawodawca, wychodząc z trafnego założenia o zasadniczej różnicy między stosunkami prawa rzeczowego i stosunkami prawa

obligacyjnego, sprawę wyposażenia gmin w majątek uregulował odmiennie w zależności od tego, czy chodziło o prawa rzeczowe (przede wszystkim o prawa własności) Skarbu Państwa czy chodziło o stosunki obligacyjne, w których stroną był Skarb Państwa” (OTK ZU Nr 4/1996, s. 292). Stosunki prawno-obligacyjne powstania gmin zostały uregulowane w art. 36 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym oraz ustawę o pracownikach samorządowych gminy. Natomiast rozdział 2 ustawy odnosi się zasadniczo do praw rzeczowych. “Jedynie wyjątkowo w rozdziale tym uregulowane zostały niektóre problemy obligacyjne związane z uwłaszczeniem gmin (np. art. 21 ustawy)” (*tamże*, s. 292). W świetle przedstawionych argumentów zakres przedmiotowy komunalizacji, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, obejmuje zatem własność nieruchomości i własność rzeczy ruchomych, a także inne prawa rzeczowe.

Określając zakres przedmiotowy komunalizacji, ustawodawca posłużył się w cytowanym art. 5 terminem “należące do”. Komunalizacja na podstawie tego artykułu obejmuje wyłącznie mienie państwowe “należące do” jednego z podmiotów wymienionych w tym przepisie. Ponieważ interpretacja tego terminu budziła wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 5 ust. 1 ustawy w uchwale z 9 grudnia 1992 r., sygn. W. 13/91. Trybunał stwierdził wówczas, że “termin normatywny *należące do* użyty w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), w odniesieniu do nieruchomości stanowiących mienie ogólnonarodowe (państwowe) będących w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych oznacza w tym przepisie, że przedsiębiorstwa te wykonywały w stosunku do tych nieruchomości różnego rodzaju uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym, co nie wyklucza, że grunty będące w zarządzie przedsiębiorstw państwowych (nie stanowiące ich własności) z punktu widzenia uprawnień administracyjnych o charakterze władczym *należały* do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, które wykonywały uprawnienia władcze w stosunku do wymienionych wyżej gruntów”. Wprawdzie w myśl art. 236 ust. 3 zd. 1 konstytucji – uchwały Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia wykładni ustaw utraciły moc obowiązującą, to jednak stanowisko Trybunału oraz argumenty przedstawione w uzasadnieniu cytowanej uchwały w pełni zachowują swoją aktualność.

4. Zgodnie z art. 5 ust. 1 mienie państwowe, o którym mowa w tym przepisie, stało się w dniu wejścia w życie ustawy mieniem “właściwych gmin”. Termin “właściwe gminy” nie jest jednoznaczny. Wątpliwości pojawiają się przede wszystkim w przypadku komunalizacji nieruchomości. Nieruchomość podlegająca komunalizacji, należąca 27 maja 1990 r. do jednego z podmiotów (albo do kilku podmiotów) wymienionych w tym przepisie, mogła być położona na obszarze jednej gminy, a jednocześnie służyć realizacji zadań innej gminy lub pozostawać w zarządzie przedsiębiorstwa, dla którego funkcję organu założycielskiego pełniły organy właściwe dla innej gminy. W takich przypadkach termin “właściwa gmina” może być rozumiany jako odnoszący się do gminy, na której znajduje się dana nieruchomość, albo do gminy, której realizacji zadań dana nieruchomość służyła. Zastosowanie metod wykładni językowej nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o znaczenie wymienionego terminu. Z tego względu konieczne jest odwołanie się do dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej.

Trybunał Konstytucyjny ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię terminu “właściwa gmina”, użytego w art. 5 ust. 1 ustawy, w powołanej wyżej uchwale z 9 grudnia 1992 r., sygn. W. 13/91. Trybunał stwierdził wówczas, że “określenie *gmina właściwa* użyte w art. 5 ust. 1 ustawy w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego oznacza gminę, na obszarze której położone są nieruchomości komunalizowanego przedsiębiorstwa”. Należy podkreślić, że cytowana uchwała dotyczyła wyłącznie kwestii właściwości gmin w odniesieniu do nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego. Celem uchwały było rozstrzygnięcie konkretnych problemów interpretacyjnych przedstawionych we wniosku wniesionym przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uchwale ustalającej wykładnię art. 5 ust. 1 ustawy Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się natomiast co do sposobu rozumienia wymienionego terminu w odniesieniu do innych składników majątku państwowego. Chociaż argumenty przedstawione w uzasadnieniu tej uchwały zachowują swoją wagę również w odniesieniu do pozostałych nieruchomości wchodzących w skład mienia ogólnopaństwowego, to sama uchwała nie przesądziła o odrzuceniu wykładni, zgodnie z którą gminą właściwą w odniesieniu do nieruchomości stanowiących siedzibę władz gminnych nie zawsze musi być gmina położenia danej nieruchomości.

Wątpliwości co do znaczenia terminu “właściwa gmina” doprowadziły do rozbieżności między orzecznictwem Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej a orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa przyjmowała w

swoich decyzjach, że gminą właściwą w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przed 27 maja 1990 r. siedzibę rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej jest gmina, która wykorzystywała w tym dniu daną nieruchomość jako siedzibę swoich władz. W ocenie Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 1992 r. nie odnosiła się do wymienionych składników majątkowych. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa zwracała również uwagę na treść art. 3 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W myśl tego przepisu jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego zachowały dotychczasową nazwę, obszar, granice i siedzibę władz. Zdaniem Komisji przedstawiona interpretacja znajdowała potwierdzenie w wykładni funkcjonalnej ustawy, której celem było wyposażenie samorządu terytorialnego w mienie niezbędne do realizacji swoich zadań. Odmiennie interpretował zaskarżony przepis Naczelny Sąd Administracyjny, który, powołując się na cytowaną wyżej uchwałę Trybunału Konstytucyjnego przyjmował, że gminą właściwą w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przed 27 maja 1990 r. siedzibę rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej jest gmina położenia nieruchomości.

Wnioskodawca zwraca ponadto uwagę na rozbieżność w zakresie interpretacji art. 5 ust.1 ustawy między Naczelnym Sądem Administracyjnym a Sądem Najwyższym i podaje przykład wyroku Sądu Najwyższego z 8 marca 1998 r., III RN 16/98 (OSNAP nr 3/1999, poz. 79). W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w sytuacji, w której dana nieruchomość była 27 maja 1990 r. wykorzystywana na siedzibę władz dwóch gmin oraz siedzibę urzędu rejonowego, rozstrzygnięcie w sprawie komunalizacji powinno zostać podjęte na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, który wprost wyłącza stosowanie w tego typu sytuacjach art. 5 ust. 1 tejże ustawy. Sąd Najwyższy nie wypowiedział się natomiast w kwestii rozumienia terminu “właściwa gmina” w art. 5 ust. 1 ustawy. Stwierdzenie, że w danym przypadku art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy wyłącza stosowanie art. 5 ust. 1 tejże ustawy, pośrednio potwierdza rozumienie terminu “właściwa gmina” przyjmowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tego względu nie ma podstaw do twierdzenia, że omawiany termin był interpretowany w sposób odmienny przez najwyższe organy sądowe.

Przyjęcie określonej interpretacji art. 5 ust. 1 ustawy przez Naczelny Sąd Administracyjny powoduje, że można mówić o ustalonym przez praktykę sposobie rozumienia zaskarżonego przepisu. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu

Administracyjnego, za “właściwą gminę” w odniesieniu do nieruchomości stanowiących siedzibę władz gminnych uznana została gmina miejsca położenia nieruchomości bez względu na to, czy nieruchomość ta była wykorzystywana jako siedziba władz innej gminy. W konsekwencji, własność nieruchomości, które stanowiły siedzibę władz gmin wiejskich, ale położone były na obszarze gmin miejskich, nabyły gminy miejskie.

4. Ocena konstytucyjności art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wymaga rozważenia, czy przepis ten obowiązuje. Art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym nakazuje bowiem Trybunałowi Konstytucyjnemu umorzenie postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Jedyne wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 39 ust. 3 dodany przez ustawę z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 53 poz. 638) która weszła w życie 8 października 2000 r. Ten ostatni przepis stanowi, że art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akt normatywny traci moc obowiązującą, jeżeli nie może on być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. “Wykładnia zwrotu *akt normatywny utracił moc obowiązującą* powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (*postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU Nr 5/1998, s. 434*).

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych nie została formalnie derogowana żadną późniejszą ustawą. Z drugiej jednak strony mogą pojawić się wątpliwości co do obowiązywania zaskarżonego przepisu w związku z tym, że komunalizacja mienia państwowego była działaniem jednorazowym. Realizacja norm prawnych zawartych w ustawie prowadzi do ich “skonsumowania”. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że komunalizacja mienia państwowego jest procesem rozciągniętym w dłuższym przedziale czasowym. Proces ten

nie został w pełni zakończony do chwili obecnej. Nie można wykluczyć wydawania w przyszłości przez wojewodów decyzji stwierdzających nabycie mienia komunalnego na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy. Po drugie, ocena zgodności z prawem szeregu decyzji stwierdzających nabycie mienia przez gminy stanowiła przedmiot sporów. Strony postępowania mogą występować z żądaniem wznowienia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności wydanych decyzji. W takich przypadkach ocena zgodności z prawem wydanych decyzji wymagać będzie odwołania się do zaskarżonego przepisu. Zaskarżony przepis może zatem być stosowany przez organy władzy publicznej, a w konsekwencji nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

5. W badanej sprawie pojawia się również wątpliwość, które normy konstytucyjne powinny stanowić podstawę kontroli w rozpoznawanej sprawie. Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych weszła w życie 27 maja 1990 r. Jak była o tym mowa, przepisy dotyczące komunalizacji mienia państwowego miały charakter jednorazowy. Tymczasem wnioskodawca wskazuje jako podstawę kontroli przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., które weszły w życie 17 października 1997 roku.

Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność z konstytucją norm prawnych wyrażonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, które stanowiły przedmiot kontroli konstytucyjności m.in. w powołanym wyżej orzeczeniu z 24 września 1996 r., sygn. K. 13/95. W sprawie tej przedmiotem kontroli był art. 36 ust. 1 ustawy, który stanowi, że zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stają się, z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 2. Trybunał Konstytucyjny wyraził wówczas pogląd, że art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji, który wszedł w życie 8 grudnia 1992 r., “nie może być traktowany jako punkt odniesienia przy badaniu konstytucyjności przepisu ustawowego, który wywarł skutek prawny jedynie w odniesieniu do stanu z dnia 27 maja 1990 roku. (...) art. 71 ust. 2 Małej Konstytucji stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, nie może stanowić właściwego punktu odniesienia dla oceny konstytucyjności przepisu o jednorazowym działaniu,

przypadającym na moment powołania do życia jednostek samorządu terytorialnego i odnoszącym się do sfery majątkowej nowo tworzonych bytów prawnych” (OTK ZU Nr 4/1996, s. 293).

Należy zwrócić uwagę, że przedstawiony pogląd został wyrażony w związku z kontrolą konstytucyjności przepisu regulującego prawno-obligacyjne skutki powstania gmin. Skutki te nastąpiły z mocy samego prawa, przy czym ustawa nie przewidywała żadnej szczególnej procedury, w której organy władzy stwierdzałyby wstąpienie gmin w stosunki obligacyjne w miejsce Skarbu Państwa. Natomiast w niniejszej sprawie przedmiot kontroli stanowi przepis, który reguluje stosunki prawa rzeczowego. Ustawa przewiduje wydawanie przez wojewodę decyzji stwierdzających nabycie przez gminę praw rzeczowych.

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo dotyczące norm stanowiących podstawę kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy obowiązującej konstytucji nie mogą stanowić podstawy do oceny konstytucyjności przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, w zakresie, w jakim przepisy te zostały “skonsumowane” przez wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych. W takim przypadku zgodność z prawem decyzji administracyjnych podlega ocenie na podstawie przepisów obowiązujących w chwili ich wydania. Natomiast w zakresie, w jakim przepisy ustawy są stosowane w sprawach niezakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi do 16 października 1997 r., podlegają one ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm konstytucyjnych. Organy stosujące prawo mają obowiązek bezpośredniego stosowania obowiązującej konstytucji i nie mogą wydawać rozstrzygnięć niezgodnych z jej postanowieniami, nawet jeżeli rozstrzygnięcia te odnoszą się do zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed wejściem w życie konstytucji. Z tego względu nie ma przeszkód, aby zbadać zgodność zaskarżonego przepisu z przepisami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Należy podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie odpowiedź na pytanie, czy podstawę kontroli powinny stanowić przepisy konstytucyjne obowiązujące w chwili ustanowienia zaskarżonego przepisu, czy też w chwili orzekania, nie ma jednak decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie zmieniła w istotny sposób – z punktu widzenia niniejszej sprawy – treści norm konstytucyjnych wskazanych przez

wnioskodawcę jako podstawa kontroli, a mianowicie – zasady równości, zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu istotne znaczenie mają szczególne okoliczności, w jakich przepis ten został ustanowiony. Ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych jest jedną z ustaw, które wprowadziły w Polsce nowe instytucje administracji publicznej.

6. Podstawowy zarzut przedstawiony przez wnioskodawcę dotyczy naruszenia zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości, wyrażona w art. 32 konstytucji, nakazuje równe traktowanie podmiotów podobnych, a jednocześnie zakłada odmienne traktowanie podmiotów odmiennych. Inaczej mówiąc, wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Zakaz różnicowania nie znajduje natomiast zastosowania do podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Punktem wyjścia dla oceny zasadności zarzutów naruszenia zasady równości jest zatem zawsze ustalenie, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów.

Odmienne traktowanie podmiotów, które charakteryzują się wspólną cechą istotną oznacza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne – na gruncie konstytucji – na zasadzie wyjątku, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, różnicowania te muszą spełniać wymóg proporcjonalności. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Musi ono służyć realizacji wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie zakresu podmiotowego zasady równości. Na gruncie przepisów konstytucyjnych obowiązujących przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że

“zasada ta ma zastosowanie tylko w ocenie podmiotów będących obywatelami, tj. osób fizycznych” (orzeczenie z 27 czerwca 1995 r., sygn. K. 4/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 181). Podobnie w orzeczeniu z 23 czerwca 1997 r., sygn. K. 3/97 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że normy konstytucyjne odnoszą zasadę równości “do sytuacji prawnej obywatela (jednostki) a nie ma podstaw by rozciągać zakres ich bezpośredniego stosowania także na sytuację prawną podmiotów nie będących osobami fizycznymi (...) lub organizacjami osób fizycznych (...). Sytuacja tych podmiotów może natomiast być oceniana z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (...), *bo sprawiedliwość wymaga, żeby równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawała w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji; różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione (...)*. Tą drogą zasada równości może być odniesiona – choć w mniej kategorijski sposób – do sytuacji podmiotów innych niż osoby fizyczne, w każdym razie, jeżeli podmioty te pozostają poza systemem organizacyjnym władzy publicznej” (OTK ZU Nr 2/1997, s. 210). Należy podkreślić, że w cytowanym orzeczeniu zasada sprawiedliwości została odniesiona wyłącznie do podmiotów pozostających poza zakresem organizacyjnym władzy publicznej. Podobnie, w orzeczeniu z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “jeżeli chodzi o art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, wyrażający zasadę równości, to odnosi się on bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się on z zagadnieniem praw przysługujących gminom”.

Po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w wyroku z 31 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, Trybunał Konstytucyjny przypomniał “stanowisko wyrażane na tle art. 67 ust. 2 dawnych przepisów, iż przepis ten *odnosi się bezpośrednio do obywateli i tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom (...)*. Naruszenie zasady równości w relacjach między gminami podlega raczej ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, m.in. na tle zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej (...)” (OTK ZU Nr 2/1998, s. 74). Z kolei w wyroku z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że “skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń *wszyscy i nikt*, a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. *obywatel, człowiek*), nie można twierdzić, jak miało to miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty

został w art. 32 na *ogół osób*, objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne. (...) W odróżnieniu od takiego określenia w poprzednich przepisach konstytucyjnych (*obywatele*) obecne określenia (*wszyscy* i *nikt*) w żaden sposób nie ograniczają kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę” (OTK ZU Nr 2/1999, s. 158-159).

Na tle stanowiska wyrażonego w wyroku z 24 lutego 1999 r. odrębnego rozważenia wymaga jednak możliwość stosowania zasady równości do jednostek samorządu terytorialnego. Poszukując odpowiedzi na pytanie o zakres podmiotowy zasady równości, należy wziąć pod uwagę charakter samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny występuje w obrocie prawnym w podwójnej roli. Z jednej strony jako organ władzy publicznej, z drugiej jako podmiot prawa prywatnego. Zgodnie z definicją sformułowaną przez J. Panejkę, “samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielnie w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego (J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 130). W nowszym piśmiennictwie polskim samorząd terytorialny ujmuje się “jako wyodrębniony (osobowość prawna), powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa (wspólnota samorządowa), powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych zadań” (Z. Niewiadomski, *W sprawie pojęcia samorządu terytorialnego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G*, t. XL, 1993, s. 124). Podmiotem samorządu terytorialnego jest wspólnota samorządowa, którą z mocy samego prawa tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W myśl art. 16 ust. 1 konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Samorząd terytorialny stanowi strukturę służebną wobec obywateli, utworzoną w celu zaspokajania ich potrzeb oraz do urzeczywistniania ich wolności i praw. Ustawa zasadnicza przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, gwarantuje prawo własności i inne prawa majątkowe i poddaje pod ochronę sądową ich samodzielność. Prawodawca konstytucyjny określił podstawowe zasady ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jednocześnie konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody przy regulowaniu struktury i ustroju samorządu

terytorialnego. Należy podkreślić, że źródłem istnienia samorządu terytorialnego oraz jego podmiotowości i odrębności są pozytywne uregulowania prawne, w szczególności uregulowania zawarte w konstytucji. Samorząd terytorialny nie może powoływać się na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło jego praw. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługują wyłącznie takie uprawnienia, które zostały wyraźnie przyznane przez prawo pozytywne, a wykładnia przepisów konstytucyjnych musi zawsze uwzględniać służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki oraz jej wolności i praw. Z przedstawionych względów jednostki samorządu terytorialnego mają całkowicie odmienny charakter niż osoby prawne tworzone w sposób swobodny przez obywateli dla realizacji określonych celów politycznych, gospodarczych czy osobistych.

Wychodząc przede wszystkim ze stwierdzenia, że samorząd terytorialny występuje w obrocie prawnym w podwójnej roli, w konkretnym wypadku zasada równości nie mogłaby mieć bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba jednak stwierdzić, że swoboda regulacyjna przysługująca ustawodawcy w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego nie jest nieograniczona. Ustawodawca musi w szczególności respektować, wyrażoną w art. 32 konstytucji, zasadę równości jednostek. Różnicowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców. Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność regulacji prawnej dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości wtedy, gdy regulacja ta narusza zasadę równości jednostek. Ten, kto kwestionuje zgodność ustawy dotyczącej samorządu terytorialnego z zasadą równości musi wykazać, że regulacja ta powoduje różnicowanie osób fizycznych lub innych podmiotów “prywatnych” posiadających wspólną cechę istotną, a jednocześnie nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, nie spełnia wymogu proporcjonalności lub nie znajduje oparcia w normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie wnioskodawca nie wykazał, aby kwestionowany przepis – w zakresie, w jakim zachował on dotychczas moc obowiązującą – prowadził do arbitralnego różnicowania jednostek, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Należy dodać, że nawet gdyby przyjąć – tak jak to czyni wnioskodawca – że zasada równości znajduje bezpośrednie zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego, to między gminami miejskimi a gminami wiejskimi mającymi swoją siedzibę na obszarze gminy miejskiej zachodzą istotne różnice dotyczące

w szczególności ukształtowania ich obszaru. Odmienności te uzasadniały różnicowanie obu rodzajów gmin w procesie uwłaszczeniowym. Wnioskodawca sam zresztą podkreśla w uzasadnieniu uchwały z 25 lipca 2000 r., cofającej częściowo przedstawiony wniosek, szczególną sytuację gmin wiejskich, otaczających teren gminy miejskiej.

7. Z zarzutem niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą równości ściśle związany jest zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłooby do wkraczania przez sądownictwo konstytucyjne w sferę, która w demokratycznym państwie prawnym należy do ustawodawcy, powołanego do formułowania ocen politycznych. Stosując zasadę sprawiedliwości społecznej, należy wziąć pod uwagę, że do wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną należy m.in. prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków polityki państwa na drodze procedur demokratycznych (*orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, s. 56*).

W ocenie wnioskodawcy ustawa zawiera arbitralne rozstrzygnięcia i prowadzi do pogłębienia faktycznych nierówności między społecznościami lokalnymi. Przedstawione zarzuty wiążą się z bezpośrednio z problemem dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa przez ustawodawcę, w konsekwencji z zasadą równości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na relację między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej. “Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma (...) znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie” (*orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281*). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada sprawiedliwości społecznej, w zakresie w jakim reguluje ona zagadnienie dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa, nie znajduje bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego,

podobnie jak zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga natomiast, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto nie można tej zasady przeciwstawić zasadzie stabilności stosunków prawnych, zwłaszcza, że od czasu uchwalenia zaskarżonej ustawy upłynęło już ponad dziesięć lat i na jej podstawie – pod trzema reżimami konstytucyjnymi – zostały ukształtowane stosunki własnościowe gmin.

Trybunał Konstytucyjny przypomina wreszcie, że “odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją” (*wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU Nr 5/1999, s. 482; podobnie m.in. wyrok z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU Nr 3/2000, s. 450*). Ponieważ w rozpoznawanej sprawie podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa.

8. W ocenie Rady Gminy Golub-Dobrzyń zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 konstytucji również w części wysławiającej zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawca przypomniał pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w orzeczeniu z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, że “w ugruntowanych standardach demokratycznego państwa prawnego (...) mieści się niewątpliwie wyrazista i stabilna pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego” (OTK w 1995 r., cz. II, s. 58). Zdaniem wnioskodawcy standardy demokratycznego państwa prawnego obejmują m.in. prawo gminy do własnej – również w znaczeniu cywilno-prawnym – siedziby.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wnioskodawcy, że w odniesieniu do przepisów komunalizacyjnych art. 2 konstytucji pozostaje nadal wzorcem kontroli. Z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego dotyczące samorządu terytorialnego pozostawiają bardzo szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy. Standardy te zostały skonkretyzowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, dotyczących samorządu terytorialnego. W sytuacji, w której – co zresztą przyznaje wnioskodawca – dana ustawa

pozostaje poza zakresem szczegółowych unormowań konstytucyjnych, należy uznać swobodę działania ustawodawcy. Organy kontroli konstytucyjności prawa mogą stwierdzić niezgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego przepisów dotyczących samorządu terytorialnego tylko wyjątkowo, w przypadku szczególnie drastycznego naruszenia jego konstytucyjnej pozycji. Należy zauważyć, że standardy demokratycznego państwa prawnego sformułowane w cytowanym wyżej orzeczeniu z 17 października 1995 r. nie stanowiły samodzielnej podstawy kontroli konstytucyjności prawa w rozpoznawanej wówczas sprawie.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawcy, że art. 2 konstytucji może stanowić podstawę do wyprowadzenia prawa gminy do własnej siedziby w znaczeniu cywilno-prawnym, rozumianego jako roszczenie o nieodpłatne nabycie określonych składników mienia państwowego. Nabycie prawa własności do nieruchomości stanowiącej do 27 maja 1990 r. siedzibę władz gminnych nie stanowi koniecznego warunku realizacji zadań publicznych przez daną gminę. Gmina może efektywnie realizować swoje zadania publiczne również wtedy, gdy korzysta z budynku wynajmowanego od innych podmiotów.

Uznanie w konstytucji podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego oraz powierzenie im wykonywania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność pociąga za sobą obowiązek przekazania im przez państwo mienia niezbędnego do realizacji nałożonych zadań. Z przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji majątkowych dla realizacji zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy konstytucyjne nie mogą jednak stanowić podstawy do wysuwania przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o przekazanie im określonych składników mienia państwowego. Dopiero gdyby całokształt mienia przekazanego danej jednostce samorządu terytorialnego pozostawał oczywiście nieadekwatny do wykonywanych przez nią zadań można byłoby mówić o naruszeniu konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.