**35/4/A/2005**

**WYROK**
z dnia 12 kwietnia 2005 r.
**Sygn. akt K 30/03**[*]

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Adam Jamróz – przewodniczący
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Wiesław Johann
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2005 r., wniosku Rady Miejskiej w Łodzi o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720) z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**1. Art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. Nr 80, poz. 720) **jako niedotyczące mienia (gruntów), o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych** (Dz. U. Nr 32, poz. 191, Nr 43, poz. 253 i 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 i Nr 65, poz. 285, z 1996 r. Nr 23, poz. 102 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492)**, nie są niezgodne z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. Nr 80, poz. 720) **w związku z art. 5 ust. 3 i 4 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.) **są zgodne z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.**

[*] Sentencja została ogłoszona dnia 26 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 69, poz. 625.

UZASADNIENIE

**I**

1. Rada Miejska w Łodzi, na podstawie uchwały z 9 lipca 2003 r. nr XVII/205/03, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (18 lipca 2003 r.) z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720, dalej: ustawa nowelizująca; ustawa z 28 marca 2003 r.) – w zakresie, w jakim przepisy te wyłączają komunalizację mienia na rzecz gminy – z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

Zdaniem wnioskodawcy dodany – na mocy art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej – przepis art. 34a stanowi istotną ingerencję w podstawę nabywania mienia przez samorząd terytorialny. Wyklucza on bowiem, z dniem 1 czerwca 2003 r., możliwość komunalizacji gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których PKP nie legitymuje się dokumentami o ich przekazaniu w formie prawem. Na podstawie 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.) grunty te stały się z mocy prawa własnością odpowiednich gmin. Zdaniem wnioskodawcy, wydawane przez wojewodę w tym względzie decyzje mają jedynie charakter deklaratywny i potwierdzają nabycie własności komunalizowanych gruntów według stanu na dzień 27 maja 1990 r.

Wprowadzenie do ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP art. 34a powoduje, zdaniem wnioskodawców, uszczuplenie majątku gmin, albowiem prowadzi do ich wywłaszczenia z mienia przyznanego w 1990 r. Wywłaszczenie to nie spełnia przy tym przesłanek art. 21 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie służy ani celom publicznym, ani nie towarzyszy mu stosowne odszkodowanie.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony art. 5 ustawy z 28 marca 2003 r. powoduje dotkliwe następstwa dla gmin. Przewiduje on bowiem obowiązek umarzania postępowań wszczętych przed 1 czerwca 2003 r., a niezakończonych prawomocną decyzją. W ten sposób gminy zostały – zdaniem wnioskodawcy – pozbawione mienia, dla którego przeprowadziły postępowanie inwentaryzacyjne i poniosły koszty uregulowania stanów prawnych nieruchomości oraz koszty ich dokumentacji geodezyjnej.

W dalszej części wniosku wnioskodawca kwestionuje zgodność przepisu art. 1 pkt 19 ustawy o komercjalizacji z postanowieniami art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony artykuł pozbawia gminy dochodów własnych, które w głównej mierze pozyskiwane były z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów komunalnych. Przedsiębiorstwo PKP, a następnie PKP SA, będąc użytkownikiem wieczystym tychże gruntów, przez okres trwania wieczystego użytkowania miałoby obowiązek ponoszenia kosztów z tym związanych. W konsekwencji gminy mogłyby uzyskiwać dochody, umożliwiające im pełniejszą realizację zadań samorządu terytorialnego.

We wniosku zawarty został również zarzut niezgodności art. 1 pkt 19 przywołanej ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji w zakresie odnoszącym się do zawartych w tym unormowaniu zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, a także – ochrony praw nabytych. Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej został sformułowany nieprecyzyjnie i niespójnie. Sprzeczność wewnętrzna tej regulacji polega na tym, że ustawodawca

wykazuje, z jednej strony, świadomość przejścia praw podmiotowych na gminy w odniesieniu do określonej grupy nieruchomości, a z drugiej strony anuluje przyznane uprzednio uprawnienie gmin do nabywania w drodze komunalizacji – w ocenie wnioskodawców – tego samego rodzaju mienia. W efekcie przepis mający wywoływać skutki na przyszłość działa *de facto* z mocą wsteczną.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 września 2003 r. Rada Miejska w Łodzi została wezwana do usunięcia braków formalnych wniosku przez powołanie przepisu wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. W odpowiedzi na zarządzenie do uzupełnienia wniosku, wnioskodawca w piśmie z 10 września 2003 r. sprecyzował, że jako przepis wskazujący, iż kwestionowany akt normatywny (tj. ustawa z 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami) dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, powołuje art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 17 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (dalej: ustawa komunalizacyjna).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 27 kwietnia 2004 r. stwierdził, że przepisy art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, są zgodne z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przed oceną konstytucyjności zaskarżonych przepisów należy dokonać ich wykładni i to w odniesieniu do całokształtu kontekstu normatywnego, z którym są one związane. W opinii Prokuratora Generalnego art. 34 ustawy o komercjalizacji PKP reguluje tryb ustanowienia – z mocy prawa – użytkowania wieczystego na gruntach będących własnością Skarbu Państwa, które 5 grudnia 1990 r. znajdowały się w posiadaniu PKP. Natomiast wprowadzony przez zaskarżony przepis art. 34a odnosi się do unormowań ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Ustawa ta reguluje odrębne zagadnienie przejścia mienia ogólnonarodowego, należącego do podmiotów w niej określonych, na właściwą gminę.

Ustawa z 1990 r. w art. 5 ust. 1-4 przewiduje dwa sposoby nabycia określonych kategorii mienia ogólnonarodowego przez gminy i ich związki. Pierwszy sposób zakłada nabycie mienia ogólnonarodowego z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy z 1990 r. (art. 5 ust. 1-2). Drugi sposób polega natomiast na przekazaniu mienia na wniosek gminy (art. 5 ust. 3-4).

Wykładnia gramatyczna zaskarżonego przepisu prowadzi do spostrzeżenia, że zakaz komunalizacji przewidziany jest w obu tych formach przekształceń majątkowych (odnosi się – w ocenie wnioskodawcy – także do tych gruntów, które podlegały komunalizacji z mocy samego prawa – zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej).

Całość unormowań art. 34a czytana łącznie z art. 34 ust. 1 ustawy o komercjalizacji PKP wskazuje jednak, że zakaz komunalizacji wprowadzony od 1 czerwca 2003 r. dotyczy tylko gruntów będących własnością Skarbu Państwa. Prokurator Generalny podaje zatem w wątpliwość, czy art. 34a ustawy znowelizowanej dotyczy także gruntów, które z mocy prawa stały się mieniem gminy, czy dotyczy tylko gruntów, które mogą zostać przekazane gminie na jej wniosek.

Odpowiadając na tak postawione pytanie, Prokurator Generalny podnosi, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej dla osiągnięcia skutku w postaci nabycia przez gminy mienia z mocy prawa konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej. Dopiero wydana na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy decyzja administracyjna wywołuje skutek przewidziany w art. 34 ust. 1 ustawy o komercjalizacji PKP. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten należy więc interpretować jako odnoszący się także do gruntów podlegających komunalizacji z mocy prawa, co do których komunalizacja ta nie została dotychczas potwierdzona decyzją wojewody.

Zdaniem Prokuratora Generalnego analiza wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych prowadzi do stwierdzenia, że tylko art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji pozostają w bezpośrednim związku z zaskarżonymi przepisami. W tym zatem zakresie Prokurator Generalny dokonuje oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy.

Prokurator Generalny nie podziela zarzutu wnioskodawcy, że zakwestionowane przepisy art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy nowelizującej naruszają prawo własności i inne prawa majątkowe gwarantowane w art. 165 ust. 1 Konstytucji. Prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego podlegają konstytucyjnej ochronie. Nie oznacza to jednak, że nie istnieje możliwość ingerencji ustawodawcy w przyznane prawa w tym: w prawo własności. Dzieje się tak w szczególności, gdy tego typu ingerencja znajduje swoje uzasadnienie w innych konstytucyjnie chronionych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Prokuratora Generalnego, ingerencja ustawodawcy odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zaskarżone przepisy nie ingerują bowiem w prawa majątkowe gminy. Służą one jedynie sprawnemu przeprowadzeniu przekształceń majątkowych. Gminy nie zostały pozbawione gruntów będących w ich dyspozycji i zarządzie, lecz jedynie gruntów, którymi mogłyby dysponować po spełnieniu wszystkich warunków przewidzianych przez ustawę.

W opinii Prokuratora Generalnego nie można także zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy dotyczącym sprzeczności zaskarżonych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W odniesieniu do art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej wnioskodawca nie przedstawił w tym zakresie żadnych przekonujących argumentów. Nie może zostać także, zdaniem Prokuratora Generalnego, uwzględniony zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Nie ma możliwości oceny na podstawie argumentów podniesionych we wniosku, czy zaskarżone regulacje naruszyły zawarte w art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa bądź ochrony praw słusznie nabytych.

4. Pismem z 15 kwietnia 2004 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie zgodności skarżonych przepisów z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 2, art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Za nietrafne, w ocenie Marszałka Sejmu, należy uznać argumenty wnioskodawcy dotyczące naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy art. 2 Konstytucji w zakresie ochrony praw nabytych. Marszałek Sejmu zwraca uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach. Za „szczególne okoliczności" Trybunał uznał sytuacje wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Marszałek Sejmu stwierdza, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją szczególną, a do wartości chronionych zalicza: a) ochronę praw majątkowych Skarbu Państwa i spółki PKP SA wykonującej zadania o charakterze publicznym, b) zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego w zakresie praw do nieruchomości użytkowanych przez PKP SA, c) zniesienie przeciągającego się nadmiernie

w czasie stanu niepewności prawnej w związku z możliwością wszczęcia postępowań na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej.

Wobec zarzutu niezgodności art. 1 pkt 19 i art. 5 zaskarżonej ustawy z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu, powołując się na treść art. 21 ust. 2 Konstytucji (oraz na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie), definiuje pojęcie wywłaszczenia. Przez wywłaszczenie należy rozumieć pozbawienie w całości lub ograniczenie własności w drodze aktu indywidualnego właściwego organu administracji państwowej, dotyczącego konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu. Za błędne zatem uznać należy założenie, że pozbawienie gmin uprawnienia stwarzającego jedynie możliwość nabycia (na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej) mienia będącego własnością Skarbu Państwa (a będącego jednocześnie w użytkowaniu wieczystym PKP SA), pozostaje wywłaszczeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Mając na uwadze, że wywłaszczeniem jest pozbawienie już istniejącego prawa do rzeczy, zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 21 Konstytucji należy uznać za bezzasadny.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie podziela także argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę o niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z art. 64 Konstytucji. W rozpatrywanej sprawie nie mamy bowiem do czynienia z prawem własności czy innym ograniczonym prawem rzeczowym, lecz jedynie z ekspektatywą takiego prawa. Nie można zatem zgodzić się z tezą wnioskodawcy o naruszeniu przez art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy art. 64 Konstytucji.

Sejm kwestionuje też zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pierwszym przypadku trudno jest – zdaniem Sejmu – doszukać się naruszenia art. 165 ust. 1. Przepisy art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy nowelizującej nie odbierają jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności ani innych ograniczonych praw rzeczowych. W odniesieniu do drugiego przypadku Sejm kwestionuje twierdzenie wnioskodawcy, że jednostki samorządu terytorialnego zostały przez zaskarżoną regulację pozbawione dochodów niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań. Ustawa nie nakłada bowiem na jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych obowiązków powodujących konieczność dodatkowych wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach własnych, subwencjach ogólnych oraz dotacjach celowych. Celem ustawy było jedynie zakończenie przewlekle trwających postępowań wszczętych na podstawie art. 5 ustawy komunalizacyjnej.

5. Do stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego odniósł się wnioskodawca w piśmie procesowym z 6 września 2004 r. W pierwszej kolejności wnioskodawca stwierdza, że argumentacja zawarta w stanowisku Marszałka Sejmu opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym art. 34a ustawy z 8 września 2000 r. wprowadza warunek, by 5 grudnia 1990 r. Skarb Państwa był właścicielem nieruchomości (co wyklucza ich komunalizację z dniem 27 maja 1990 r.) oraz by w tej dacie znajdowały się one w posiadaniu PKP. Polemizując z tym argumentem wnioskodawca podkreśla, że 5 grudnia 1990 r. to data, w której zgodnie z wymaganiem art. 34 miało trwać jedynie posiadanie gruntu przez PKP, a nie Skarbu Państwa. Nadto, zdaniem wnioskodawcy, użycie w art. 34a słowa „komunalizacja" wskazuje, że chodzi o wstrzymanie procedury toczącej się z mocy prawa.

Nie można również, w ocenie wnioskodawcy, zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego uznającym, że dla nabycia przez gminy mienia z mocy prawa konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej. Rada Miejska stwierdza, że spełnienie 27 maja 1990 r. przesłanek zawartych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej nie daje podstaw do kwestionowania statusu właściciela gminy, pomimo braku posiadania odpowiedniej decyzji wojewody. Wnioskodawca podkreśla również, że dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów nie ma znaczenia, podnoszona przez

Prokuratora Generalnego, okoliczność po czyjej stronie leży przyczyna długotrwałości procesu komunalizacji. Nabycie własności z mocy prawa 27 maja 1990 r. nie może *ex post* przekreślać opóźnienie w wydaniu przez wojewodę decyzji. Nie ma więc podstaw by negatywnymi skutkami przewlekłości postępowania obarczane były gminy.

**II**

Na rozprawie 12 kwietnia 2005 r. przedstawiciele Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz wnioskodawcy podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

**III**

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wnioskodawca – Rada Miejska w Łodzi kwestionuje konstytucyjność art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 80, poz. 720).

Pierwszy z kwestionowanych przepisów (art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej) to przepis uzupełniający ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. Nr 84, poz. 948 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem – po art. 34 ustawy nowelizowanej – dodaje się art. 34a w brzmieniu: „Grunty, o których mowa w art. 34, z dniem 1 czerwca 2003 r. nie podlegają komunalizacji na podstawie przepisów 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.)".

Sens dodanego art. 34a sprowadza się do wyłączenia pewnej kategorii gruntów z zakresu komunalizacji, której podlega mienie ogólnonarodowe (państwowe) na podstawie wspomnianej w tym przepisie ustawy komunalizacyjnej z 1990 r.

W drugim z kwestionowanych przepisów, tj. art. 5 ustawy nowelizującej, który jest przepisem przejściowym, rozstrzyga się sposób zakończenia postępowań komunalizacyjnych będących w toku. Wskazany tu art. 5 postanawia, że „sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 19, wszczęte, a niezakończone prawomocną decyzją, umarza się".

Art. 34, do którego odsyła przepis art. 34a dodany przez art. 1 pkt 19, stanowi z kolei, że:

„1. Grunty będące własnością Skarbu Państwa, znajdujące się 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej i nie legitymuje się nimi do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych, stają się z dniem wejścia w życie ustawy, z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego PKP.

2. Nabycie prawa, o którym mowa w ust. 1, następuje bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

3. Budynki, inne urządzenia i lokale znajdujące się na gruntach, o których mowa w ust. 1, stają się z mocy prawa, nieodpłatnie, własnością PKP.

4. Nabycie praw, o których mowa w ust. 1 i ust. 3, nie może naruszać praw osób trzecich".

Kwestionowane przepisy pozostają w związku z komunalizacją prowadzoną na podstawie postanowień ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (ustawa

komunalizacyjna). Podstawowe znaczenie mają tu przepisy art. 5 oraz art. 17, art. 17a (obowiązującego od 22 września 2004 r.), art. 18 ust. 1 i art. 20 ust. 1 tej ustawy.

Art. 5 ustawy komunalizacyjnej wprowadza dwa sposoby nabycia przez gminy i ich związki określonych rodzajów mienia ogólnonarodowego: a) z mocy prawa z dniem wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej (ust. 1 i 2), b) w drodze przekazania tego mienia na wniosek gminy (ust. 3 i 4).

Nabycie z mocy prawa następuje w dwóch przypadkach. Po pierwsze, właściwe gminy nabywają 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 (ust. 1). Po drugie, z mocy prawa gminy nabywają też mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące do: 1) rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich, 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 – jeżeli jest ono położone w ich granicach administracyjnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 5 ust. 2). Wspólną dla obu sytuacji cechą wyróżniającą komunalizację mienia przez nabycie z mocy prawa była okoliczność pozostawania tego mienia w dyspozycji rad narodowych i terenowych organów administracji oraz przedsiębiorstw państwowych i zakładów, dla których organami założycielskimi były wspomniane tu organy terenowe. Nabycie to następowało *ex lege* w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, tj. 27 maja 1990 r.

Zasady nabycia w drodze przekazania uregulowane zostały natomiast w art. 5 ust. 3 i 4. Zgodnie z ust. 3 art. 5 ustawy „mienie ogólnonarodowe (państwowe), służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, 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 – przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań” (art. 5 ust. 3). Ponadto „gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione w ust. 1-3, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań” (art. 5 ust. 4). W odniesieniu zatem do mienia przekazywanego gminom (z urzędu lub na ich wniosek) koniecznym warunkiem było uprawdopodobnienie związku korzystania z mienia obejmowanego przekazaniem z realizacją zadań gmin (lub związków gmin).

Ustawa komunalizacyjna zobowiązała gminy do sporządzenia spisów inwentaryzacyjnych mienia nabywanego z mocy prawa (art. 17 ust. 1). Spisy te sporządzane są przez komisje inwentaryzacyjne w ciągu trzech miesięcy od daty powołania komisji przez radę gminy (ust. 2). Przejęcie mienia innego niż określone w ust. 1 następowało na podstawie protokołów, w których ujawnia się również zobowiązania i prawa (ust. 3). Spisy inwentaryzacyjne mienia oraz odpisy protokołów wykłada się do publicznego wglądu w siedzibie zarządu gminy przez okres 30 dni, informując o tym w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie (ust. 4). W terminie, o którym mowa w ust. 4, osoba, której interes prawny dotyczy ustaleń zawartych w spisie inwentaryzacyjnym mienia, może zgłosić zastrzeżenia do komisji inwentaryzacyjnej (ust. 5). Komisja inwentaryzacyjna miała niezwłocznie rozpatrzyć zgłoszone zastrzeżenia i w razie ich uwzględnienia odpowiednio zmienić ustalenia zawarte w spisie (ust. 6).

W zakresie unormowanym ustawą decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa lub w sprawie jego przekazania wydaje wojewoda (art. 18 ust. 1). Prawomocna decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia komunalnego z mocy prawa lub przekazania stanowi podstawę do wpisu w księdze wieczystej (art. 20 ust. 1).

W dniu 22 września 2004 r., a więc już po wystąpieniu przez wnioskodawcę do Trybunału Konstytucyjnego, weszła w życie nowelizacja ustawy komunalizacyjnej – art. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.), która dodała do jej dotychczasowych unormowań art. 17a stanowiący, że gminy są zobowiązane do przekazywania wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się własnością gmin z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 (ust. 1). Termin przekazywania, o którym mowa w ust. 1, upływa z dniem 31 grudnia 2005 r. (ust. 2). Należy z naciskiem podkreślić, że nadal odróżnia więc nabycie prawa (art. 5 ust. 1 i 2) oraz nabycie przez przekazanie (art. 5 ust. 3 i 4) na podstawie ustawy komunalizacyjnej. W stosunku do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, nieobjętych spisami przekazanymi do dnia 31 grudnia 2005 r., wojewoda wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości (ust. 3).

2. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowane przepisy art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy nowelizującej oraz stawiane im przez wnioskodawcę zarzuty mogą być przedmiotem poprawnej interpretacji dopiero po określeniu ich relacji ze wskazanymi uprzednio przepisami ustawy komunalizacyjnej. Relacje te nie zostały ukształtowane jasno i mogą być różnie pojmowane. Potwierdzają to interpretacje istotnych tu przepisów przyjęte przez wnioskodawcę oraz zawarte w stanowiskach pozostałych uczestników postępowania: Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Różnice w interpretacji dotyczą zarówno przepisów samej ustawy komunalizacyjnej, jak i stosunku między tymi przepisami a postanowieniami kwestionowanych art. 1 pkt 19 i art. 5 ustawy nowelizującej.

Wnioskodawca – Rada Miejska w Łodzi – uważa, że termin „komunalizacja mienia" odnosi się jedynie do uwłaszczenia gmin na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. Natomiast dalsze przepisy tej ustawy (art. 5 ust. 3 i 4) stanowią już tylko o „przekazaniu mienia". Zatem gdyby w art. 34a, dodanym przez kwestionowany art. 1 pkt 19 nowelizacji ustawy o komercjalizacji PKP, chodziło o grunty, o których własność gminy zaledwie mogły się ubiegać u wojewody, przepis nie używałby sformułowania, iż grunty „nie podlegają komunalizacji", lecz „nie podlegają przekazaniu". Użycie więc w art. 34a słowa „komunalizacja" wskazuje – zdaniem wnioskodawcy – że chodzi o wstrzymanie procedury toczącej się z mocy prawa, a więc procedury dotyczącej mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. W konsekwencji takiej wykładni należałoby przyjąć, że postanowienia wprowadzone przez kwestionowany art. 1 pkt 19 nowelizacji ustawy o komercjalizacji PKP nie dotyczą gruntów będących składnikami mienia, o którym mowa w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy komunalizacyjnej, lecz dotyczą jedynie tych, które mogły zostać nabyte z mocy prawa.

Na wątpliwości związane z rozumieniem użytego w art. 34a zwrotu „nie podlegają komunalizacji" zwrócił uwagę również Prokurator Generalny. Jego zdaniem „gramatyczna treść" tego przepisu wskazuje, że zakaz dotyczy obu form przejęcia przez właściwe gminy określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego). Nie dokonano bowiem w nim rozróżnienia co do sposobu nabywania mienia państwowego przez gminy. Dlatego – zdaniem Prokuratora Generalnego – zawarte w nim sformułowanie „grunty (…) nie podlegają komunalizacji" można interpretować jako odnoszące się także do tych gruntów, które podlegają komunalizacji z mocy samego prawa (art. 5 ust. 1 i 2). Gdyby bowiem

intencją ustawodawcy było ustanowienie zakazu w odniesieniu tylko do przekształceń o charakterze uznaniowym, w przepisie tym użyto by zwrotu „nie podlegają przekazaniu”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego z dodanego przez kwestionowany przepis art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP, odczytywanego łącznie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, wynika, iż zakaz komunalizacji (od 1 czerwca 2003 r.) dotyczy gruntów będących nadal własnością Skarbu Państwa.

W ocenie Prokuratora Generalnego powstaje zatem wątpliwość, czy w art. 34a chodzi o grunty, które z mocy prawa stały się mieniem (własnością) gminy, czy tylko o grunty, które fakultatywnie mogły zostać przekazane gminie i to na jej wniosek.

Wątpliwości takich nie wyraził natomiast Marszałek Sejmu, który w stanowisku przedłożonym w sprawie podkreśla, że ust. 1-3 w art. 5 ustawy komunalizacyjnej nie dotyczą nieruchomości państwowych (stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa) pozostających w posiadaniu (władaniu) przedsiębiorstwa państwowego PKP. Jedyną prawną podstawą do ewentualnej komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa będących w posiadaniu PKP w dniu wejścia w życie ustawy jest art. 5 ust. 4 przewidujący wystąpienie z wnioskiem o przekazanie mienia gminie. Przepis ten jednak nie komunalizuje mienia z mocy prawa. Należy z tego wnosić, że według Marszałka Sejmu termin „komunalizacja” odnosi się do wszystkich form nabycia mienia ogólnonarodowego (państwowego), ustanowionych w art. 5 ustawy komunalizacyjnej.

3. Proponowane przez wnioskodawcę – w oparciu o literalną wykładnię ustawy nowelizującej – zawężone pojmowanie komunalizacji nie wydaje się właściwe również w świetle poglądów doktryny, według których „nabycie podstawowych zasobów mienia komunalnego” nastąpiło w drodze tzw. komunalizacji – przez przejęcie przez właściwe gminy określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego). Przepisy ustawy komunalizacyjnej przewidują jednoznacznie dwa sposoby tego przejęcia. „Pierwszy to nabycie z mocy prawa (…). Drugi sposób to nabycie mienia ogólnonarodowego przez gminę w drodze konstytutywnego aktu wojewody (…)” (A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Gruziński i in. *Administracyjne prawo gospodarcze,* Wrocław 2003, s. 232-233).

Inną kwestią, która budziła wątpliwości, jest charakter decyzji, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. W zasadzie nikt nie podważa konstytutywnego charakteru tych decyzji w przypadku komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 3 i 4 ustawy komunalizacyjnej (tj. przy komunalizacji „przez przekazanie mienia”). Kontrowersje powstają natomiast wokół charakteru decyzji wojewody odnoszących się do komunalizacji z mocy prawa.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej dla osiągnięcia skutku w postaci nabycia przez gminy mienia z mocy prawa konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (uzasadnienie uchwały z 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93, OSNC z 1993 r., z. 12, poz. 209) decyzja ta to akt deklaratoryjny, w którym tkwi *sui generis* element konstytutywny, dopiero bowiem od chwili wydania takiej decyzji gmina może powoływać się na swoje prawo. W doktrynie wyraża się pogląd, że dopóki nie zostanie wydana decyzja administracyjna przez wojewodę, na podstawie art. 5 ust. 1-3 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, dopóty gmina nie ma możliwości rozporządzania mieniem Skarbu Państwa, gdyż jedynie właściwym organem działającym w jego imieniu jest *stationes fisci* (A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna*, „Samorząd Terytorialny” 1992, z. 6, s. 12). W tej sytuacji dopiero prawomocna decyzja administracyjna wywołuje skutek nabycia konkretnego mienia przez gminę. Tym samym przepisy wprowadzone przez kwestionowany art. 1 pkt 19 odnosiłyby się także do gruntów podlegających komunalizacji

z mocy prawa, lecz co do których komunalizacja nie została potwierdzona decyzją wojewody. Inaczej mówiąc, mamy tu do czynienia z takim stanem prawnym i faktycznym, w którym gmina nie ma jeszcze możliwości rozporządzania (dysponowania) mieniem nabytym z mocy prawa.

Z taką interpretacją nie zgadza się wnioskodawca. Jego zdaniem decyzja wydana na podstawie art. 18 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej jest dokumentem legitymizującym gminę jako właściciela nieruchomości. Legitymizujący skutek decyzji ujawnia się już na etapie wpisu prawa do księgi wieczystej, a także w obrocie nieruchomościami. Okoliczności te nie mogą jednak stanowić podstawy do kwestionowania statusu gminy jako właściciela. W prawie polskim ujawnienie prawa własności w księdze wieczystej nie stanowi *ipso facto* warunku nabycia tego prawa. O tym, czy dany podmiot jest właścicielem nieruchomości, czy też nie, decyduje zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawa wiąże nabycie prawa. W przypadku nabycia prawa przez dziedziczenie czy zasiedzenie właściciel także nie może być ujawniony w księdze wieczystej, ani rozporządzać prawem, póki nie dysponuje deklaratywnym orzeczeniem sądu stwierdzającym nabycie spadku czy zasiedzenie. Mimo to trudno zaprzeczyć, że spadkobierca, który spadku nie odrzucił, jest właścicielem nieruchomości wchodzących w skład spadku. Z podobną sytuacją – zdaniem wnioskodawcy – mamy do czynienia w przypadku nabycia nieruchomości przez gminy na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej. Jeśli przesłanki tych przepisów były spełnione 27 maja 1990 r., nie ma podstaw do kwestionowania statusu właściciela gminy, nawet mimo braku odpowiedniej decyzji wojewody.

W tej kwestii należy zgodzić się z wnioskodawcą. Jej interpretację potwierdził ostatecznie ustawodawca, dodając do ustawy komunalizacyjnej art. 17a, w którym wyraźnie stwierdzono, że przed wojewodą toczy się postępowanie jedynie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości (o czym przesądza ujęcie art. 17a ust. 3).

4. Przedstawione tu kontrowersje wokół interpretacji kwestionowanych (jak i innych) przepisów dotyczących komunalizacji, a także ich wzajemnych relacji odnoszą się do przepisów różnych ustaw zwykłych, a więc przepisów zawartych w aktach normatywnych zajmujących to samo miejsce w hierarchii systemu źródeł prawa. Badanie ewentualnych niezgodności występujących między tymi przepisami nie należy zatem do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, chyba że niezgodności te przybierają postać i rozmiary, które prowadzą do niezgodności z określonymi postanowieniami Konstytucji. Nawet w trudnych przypadkach usuwanie niezgodności między przepisami aktów normatywnych tej samej rangi powinno następować bądź przez odpowiednią interwencję prawodawcy lub w procesie ich stosowania za pomocą powszechnie akceptowanych w naszej kulturze prawnej dyrektyw wykładni systemowej i stosowaniu reguł kolizyjnych. Od tego zadania organy stosujące prawo nie mogą się uchylać, a Trybunał Konstytucyjny nie może ich w tej roli wyręczyć.

Trybunał Konstytucyjny wyraża wszakże pogląd, biorąc sumarycznie pod uwagę *ratio legis* omawianych przepisów, zasadę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, a także wspomniane dyrektywy i reguły, że uzasadniona jest interpretacja art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP, przy której przepis ten nie dotyczy komunalizacji z mocy prawa, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej.

5. Postanowieniom art. 1 pkt 19 i art. 5 nowelizacji ustawy o komercjalizacji PKP wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 165 ust. 1, art. 167 ust. 1 i 2, art. 2 oraz art. 21 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Spośród wymienionych wzorców konstytucyjnych do wzorców, które dotyczą bezpośrednio zaskarżonych przepisów, należy jedynie art. 165 ust. 1. Nie są natomiast adekwatnymi prawnie wzorcami w rozstrzyganej sprawie unormowania art. 167 ust. 1 i 2 ani też art. 2, art. 21 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. W związku z tym należy postawić pytanie, czy art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim nie dotyczy mienia (gruntów), o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej, narusza prawo własności lub inne prawa majątkowe gminy.

Odpowiedź na to pytanie może być tylko negatywna. Art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP dotyczy bowiem gruntów, o których mowa w art. 34 tej ustawy, czyli gruntów będących nadal własnością Skarbu Państwa, znajdujących się 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP (co do których PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej i nie legitymuje się nimi do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych). Grunty te stały się z dniem wejścia w życie ustawy, z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego PKP (ust. 1). Nabycie prawa, o którym mowa w ust. 1, nastąpiło bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (ust. 2) a budynki, inne urządzenia i lokale znajdujące się na gruntach, które stały się przedmiotem użytkowania wieczystego, stały się z mocy prawa, nieodpłatnie, własnością PKP (ust. 3). Nabycie tych praw przez PKP nie mogło naruszać praw osób trzecich (ust. 4), w tym także gmin, o ile dysponowały prawami do składników tego mienia.

Należy przyjąć, że celem zakwestionowanego przepisu było wyłączenie określonych gruntów spod komunalizacji i zapewnienie PKP stabilnej sytuacji prawnej w zakresie wykonywania prawa użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości wskazanych w art. 34 ustawy o komercjalizacji PKP. Należy pamiętać, że gminy zainteresowane nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym posiadanymi przez PKP, mogły starać się o ich przekazanie od 27 maja 1990 r., tj. przez 13 lat od wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, w oparciu o jej art. 5 ust. 3 i 4.

7. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 167 Konstytucji (m.in. wyroki: z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37, z 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 254, z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4) ma na celu zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. W myśl tego przepisu, jednostkom samorządu terytorialnego, a więc także gminom, należy zapewnić udział w dochodach publicznych odpowiadający ich zadaniom. Przy czym Trybunał podkreślał, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można absolutyzować. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Istotne jest, że konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów nie oznacza, że poziom ten może być ustalany w oderwaniu od zasobów finansowych państwa.

W niniejszej sprawie należy zauważyć, że podniesiony przez wnioskodawcę zarzut, iż kwestionowany przepis „faktycznie pozbawia gminy dochodów własnych", jest bezpodstawny. Stawiając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i 2, wnioskodawca miał na uwadze potencjalne dochody, które mogłyby być uzyskiwane przez gminy, gdyby procedura komunalizacyjna na ich rzecz została zakończona prawomocną decyzją. Wnioskodawca nie wykazał w swoim wniosku, że na skutek

kwestionowanej regulacji „ucierpi” w przyszłości realizacja konkretnych zadań przypadających gminom, co do których pokrycie kosztów ich realizacji następowałoby z „dochodów własnych”. Nie może być uznany za „dochód własny” dochód z nieruchomości nieskomunalizowanej, będącej własnością Skarbu Państwa.

8. Jeżeli chodzi o zarzut niezgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, to należy w związku z nim przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 8/98 (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), że zmiany stanu własności komunalnej wynikające z norm o charakterze generalnym nie powinny być kwalifikowane jako wywłaszczenie w rozumieniu tego przepisu. Tym samym kwestionowany przepis nie może być niezgodny z tym przepisem Konstytucji.

Podobnie rzecz się ma z zarzutem niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Gminy nie uzyskały prawa własności ani innych praw majątkowych do gruntów im dotychczas nieprzekazanych na podstawie art. 5 ust. 3 i 4 ustawy komunalizacyjnej. Nie będąc podmiotami tych praw, nie mogą żądać ich – równej dla wszystkich – ochrony, gwarantowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W zakresie, w jakim kwestionowane przepisy nie dotyczą komunalizacji z mocy prawa, nie może też być mowy o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Nie można bowiem mówić o naruszeniu praw nabytych, gdyż te dotyczyły mienia, które gminy nabyły *ex lege*. Zarzut „zaskoczenia zainteresowanych podmiotów” nie może być poddany adekwatnej ocenie prawnej. Wnioskodawca nie odwołuje się bowiem w swym wniosku do art. 7 nowelizacji ustawy o komercjalizacji PKP, na podstawie którego kwestionowane przepisy weszły w życie. Związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku nie pozwala na merytoryczne rozpoznanie kwestionowanych przepisów w powiązaniu z przepisem, który nie został wskazany ani nawet wymieniony we wniosku.

9. Wyrażone w kwestionowanym art. 5 ustawy nowelizującej postanowienie ustawodawcy o umorzeniu postępowań komunalizacyjnych niezakończonych prawomocną decyzją jest jedynie konsekwencją rozwiązania przyjętego w art. 1 pkt 19, który odnosi się do postępowań o przekazaniu mienia gminom, wyłącznie w oparciu o unormowania art. 5 ust. 3 i 4 ustawy komunalizacyjnej. Nie dotyczy natomiast niezakończonych postępowań komunalizacyjnych, które zostały wszczęte na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej, tj. w przypadkach komunalizacji z mocy prawa. W tym stanie rzeczy zarzuty wnioskodawcy trudno uznać za zasadne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.