

155/10/A/2006

WYROK

z dnia 28 listopada 2006 r.

Sygn. akt P 31/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Marian Grzybowski
Adam Jamróż
Wiesław Johann
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 listopada 2006 r., pytań prawnych:

- 1) Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim, czy art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.) w związku z art. 40a ust. 10 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – Lasów Państwowych, jest zgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji,
- 2) Sądu Rejonowego w Gryfinie, czy:
 - a) art. 40a powołanej w punkcie 1 ustawy o lasach w zakresie, w jakim umożliwia Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” nieodpłatne przekazywanie gminie lokali mieszkalnych,
 - b) art. 5 powołanej w punkcie 1 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe w zakresie, w jakim przyznaje Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości, których nie nabyły – na zasadzie art. 40a ust. 4-6 ustawy o lasach – uprawnione osoby– są zgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji,

orzeka:

Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567, z 1996 r. Nr 52, poz. 236, z 1997 r. Nr 6, poz. 32, z 2000 r. Nr 39, poz. 442 oraz z 2005 r. Nr 167, poz. 1398) w zakresie, w jakim na podstawie art. 40a ust. 10 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, Nr 157, poz. 1315, Nr 167, poz. 1399 oraz Nr 175, poz. 1460 i 1462) stosuje się do roszczenia o zawarcie umowy przekazania nieodpłatnie

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 grudnia 2006 r. w Dz. U. Nr 220, poz. 1614.

gminie lokalu łącznie z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania z lokalu, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim – Wydział I Cywilny, postanowieniem z 6 października 2005 r. (sygn. akt I 1 C 424/05), zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.; dalej: ustawa o zasadach przekazywania budynków, u.z.p.b.), w związku z art. 40a ust. 10 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.; dalej: ustawa o lasach) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – Lasów Państwowych, jest zgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji.

Pytanie powstało na gruncie zawisłej przed sądem sprawy nadleśnictwa, które wystąpiło przeciwko gminie o nakazanie złożenia oświadczenia woli o wyrażeniu zgody na nieodpłatne przejęcie 2 lokali mieszkalnych (których własności powód zrzekł się w trybie art. 179 k.c.) albo o wydanie orzeczenia stwierdzającego ciążyący na gminie obowiązek złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przejęcia nieruchomości, zastępującego powyższe oświadczenie zgodnie z art. 64 k.c. Gmina wniosła o oddalenie powództwa podnosząc, iż art. 179 k.c. został uznany za niezgodny z Konstytucją. Jej zdaniem niezgodne z Konstytucją są również przepisy ustawy o lasach i ustawy o zasadach przekazywania budynków, nakładające na gminy obowiązek przejęcia lokali. W jej ocenie ustawodawca pozbawił gminę decydowania o własnych sprawach majątkowych, przez co naruszył samodzielność finansową gmin. Powód sprecyzował, iż domaga się wydania orzeczenia zastępującego – na zasadzie art. 64 k.c. – oświadczenie gminy w przedmiocie przejęcia nieruchomości. Jako podstawę powództwa wskazał art. 40a ustawy o lasach w zw. z art. 5 ust. 1 u.z.p.b.

W ocenie pytającego sądu art. 5 ust. 1 u.z.p.b. w związku z art. 40a ust. 10 ustawy o lasach w zakresie, w jakim ma zastosowanie do jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – „Lasów Państwowych”, jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji, ponieważ nakładając na gminy obowiązek przejmowania wbrew ich woli lokali mieszkalnych, znajdujących się w zasobach „Lasów Państwowych”, narusza zasady demokratycznego państwa prawnego i samodzielności gmin. Zdaniem sądu samodzielność gmin powinna być szanowana zarówno w sferze stosunków prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych. W płaszczyźnie prywatnoprawnej istotne jest przyznanie jednostce samorządu terytorialnego prawa do dysponowania swoim mieniem, podlegającym takiej samej ochronie, jak mienie obywateli. Z art. 165 Konstytucji wynika więc zasada, iż gminy – w obrocie cywilnoprawnym, a zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych – powinny być traktowane jak inne podmioty prywatnoprawne.

Na podstawie art. 5 ust. 1 u.z.p.b. w związku z art. 40a ust. 10 ustawy o lasach Skarb Państwa – „Lasy Państwowe” może doprowadzić do cywilnoprawnego nabycia przez gminę własności nieruchomości, wbrew jej woli. Stanowi to naruszenie równorzędności podmiotów –

podstawowej zasady prawa cywilnego, pozwalającej zarazem odróżnić stosunki cywilnoprawne od publicznoprawnych. Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa – „Lasy Państwowe” występują jako podmioty prywatnoprawne, dysponujące własnym majątkiem, nie zaś jako podmioty publicznoprawne. Podstawami obrotu cywilnoprawnego są: zasada swobody woli (oznaczająca prawo każdego podmiotu do decydowania poprzez czynności prawne o własnej sytuacji prawnej) oraz brak możliwości jednostronnego kształtowania sytuacji innego podmiotu.

Pytający sąd podkreślił, że nieruchomości, które na podstawie zaskarżonych przepisów stają się własnością gmin, są w zdecydowanej większości zniszczone, bezwartościowe i wymagają znacznych nakładów. Przenosząc własność lokali na gminy, Skarb Państwa przerzuca na nie koszty remontów i ciężar odpowiedzialności za należyte ich utrzymanie, co ma istotne znaczenie dla gminnej gospodarki finansowej. W tej sytuacji zaskarżone przepisy stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w prawo własności gmin, bo zignorowany został ich status podmiotów prawa prywatnego, uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym.

Kwestionowane przepisy naruszają również art. 2 Konstytucji, z którego wynika m.in. zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, będąca odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa. Gmina, w zakresie kształtowania czynnościami cywilnoprawnymi jej praw właścicielskich, winna być traktowana na równi z innymi podmiotami, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. Narzucenie jej, wbrew woli, statusu właściciela lokali mieszkalnych narusza tę fundamentalną zasadę. Naruszenia art. 2 Konstytucji sąd dopatruje się również w przerzuceniu na gminę majątkowych zobowiązań innego podmiotu (Skarbu Państwa – „Lasów Państwowych”) na skutek przeniesienia własności niechcianej nieruchomości. Konieczność ponoszenia nieprzewidzianych i niezaplanowanych nakładów na remonty nieruchomości wpływa na zdolność gminy – już jako podmiotu publicznoprawnego – do należytej realizacji jej zadań, tym samym cała wspólnota zostaje obciążona kosztami, które powinien ponieść dotychczasowy właściciel nieruchomości. Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej zasadnicze wątpliwości budzić musi możliwość przerzucenia na wspólnotę mieszkańców odpowiedzialności za zobowiązania jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa.

Na marginesie pytający sąd podniósł, że art. 5 ust. 1 u.z.p.b. został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za zgodny z Konstytucją (orzeczenie z 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK w latach 1986-1995, t. VI, poz. 30), jednak nastąpiło to w odmiennej sytuacji dostosowywania stosunków cywilnoprawnych w sferze gospodarczej do zmian, niesionych głębokimi przeobrażeniami ustrojowymi z początku lat 90. Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego – w ocenie pytającego sądu – nie może mieć obecnie zastosowania, bo po obu stronach występują podmioty publiczne (gmina i Skarb Państwa), których sytuacja prawna winna być tożsama. Ani przeobrażenia ustrojowe, ani reforma Lasów Państwowych nie usprawiedliwiają ingerencji ustawodawcy w prawa właścicielskie gmin, nie uzasadnia jej też chęć wyzbycia się bezwartościowego majątku przez Lasy Państwowe, które nie są wszak przedsiębiorstwem nastawionym wyłącznie na zysk. Decydującego znaczenia nie może mieć również fakt, iż właścicielem nieruchomości staje się gmina – podmiot ze swej natury predestynowany do wykonywania własności w odniesieniu do zasobów mieszkaniowych (i towarzyszących im obiektów infrastruktury technicznej i społecznej) – albowiem to na Skarbie Państwa ciąży obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji), a tworzenie i utrzymywanie mieszkań zakładowych przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa może być jednym ze sposobów realizacji tego zadania.

2. Sąd Rejonowy w Gryfinie – Wydział I Cywilny, postanowieniem z 6 lutego 2006 r. (sygn. akt I C 277/04), zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 40a ustawy o lasach (w zakresie w jakim umożliwia Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” nieodpłatne przekazywanie

gminie lokali mieszkalnych) i art. 5 ustawy o zasadach przekazywania budynków (w zakresie, w jakim przyznaje Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości), są zgodne z art. 2, art. 165 ust. 1 i 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Pytanie powstało na gruncie zawisłej przed sądem sprawy pewnego nadleśnictwa, które wniosło dwa powództwa o zobowiązanie gminy do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie nieodpłatnego nabycia budynku mieszkalnego o czterech lokalach mieszkalnych oraz osobnego lokalu mieszkalnego. Powód wskazał, że osoby uprawnione nie skorzystały z oferty sprzedaży nieruchomości, co spowodowało złożenie gminie oświadczenia w przedmiocie zawarcia w przepisanej formie umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Gmina odmówiła, wskazując braki w dokumentacji i fakt, że nieruchomości są wysoko zadłużone, co będzie nieuzasadnionym i nadmiernym obciążeniem dla gminnego budżetu.

Kwestionowane uregulowania łączą się w prawo Lasów Państwowych do nieodpłatnego, niezależnego od woli gminy przekazania jej nieruchomości wraz z lokatorami, niezależnie od nakładów, związanych z poprawą ich stanu technicznego oraz niezależnie od poziomu zadłużenia w stosunku do dotychczasowego zarządcy i zadłużenia zewnętrznego. Powyższe wzbudziło trojakie wątpliwości pytającego sądu.

Po pierwsze takie uprawnienie Lasów Państwowych jest sprzeczne z art. 165 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, a także z art. 165 ust. 2 Konstytucji, gwarantującym ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Odmowa przejęcia przez gminę określonego przedmiotu własności prowadzi do procesu sądowego, w którym gmina może podnieść w zasadzie tylko niezbyt istotny (ze względu na nieostrość klauzuli generalnej) zarzut niezgodności roszczenia z zasadami współżycia społecznego. Oznacza to, że mimo gwarancji samodzielności, gmina pozbawiona jest możliwości zrzeczenia się przysługującego jej prawa.

Po wtóre obie regulacje są niezgodne z art. 167 ust. 4 Konstytucji, gwarantującym jednostkom samorządu terytorialnego połączenie zmian w zakresie obciążających je zadań ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Tymczasem jednostka samorządu terytorialnego musiałaby doraźnie znaleźć środki na niezaplanowane w danym roku budżetowym inwestycje związane z remontem nieruchomości, co godzi w zasadę samodzielności.

Po trzecie uprawnienie Lasów Państwowych budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji, ponieważ regulacja powoduje nieuzasadnione uprzywilejowanie jednego z podmiotów prawa cywilnego, który może uwolnić się od dotychczasowych obowiązków.

3. Pismem z 11 lipca 2006 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 5 ust. 1 u.z.p.b. w związku z art. 40a ust. 10 ustawy o lasach w zakresie, w jakim mają zastosowanie do jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa – Lasów Państwowych, są zgodne z art. 2, art. 165 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Marszałek Sejmu przypomniał cel regulacji – uporządkowanie systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w okresie transformacji społeczno-gospodarczej i zwrócił uwagę, że przepis ten był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że własności komunalnej nie można traktować tylko w aspekcie cywilistycznym, bo gminy powołane są do realizacji zadań i sprawowania funkcji o charakterze publicznym na rzecz wspólnoty i społeczności lokalnej. Choć jednostki samorządu terytorialnego muszą dla realizacji tych zadań wykorzystywać instrumentarium cywilnoprawne (związane z eksploatacją, odnawianiem i nabywaniem mienia), nie znaczy to jednak, by ich sytuację prawną należało analizować tylko w aspekcie regulacji prywatnoprawnych. Wobec tego do prawa własności gmin oprócz regulacji publicznoprawnych zastosowanie mają regulacje prywatnoprawne. Jednym z zadań publicznych, określonych w art. 75 Konstytucji, jest zaspokajanie potrzeb

mieszkaniowych mieszkańców. Jego realizacja wymaga wyposażenia gminy w niezbędne składniki majątkowe i środki finansowe. Cel ten spełnia m.in. kwestionowana regulacja, mocą której gminy otrzymują nieodpłatnie majątek wraz z wierzytelnościami, ale bez zobowiązań pieniężnych. Faktem jest, że wraz z nabyciem własności przekazywanego majątku gmina będzie zmuszona ponosić koszty utrzymania przedmiotu własności w odpowiednim stanie technicznym (remonty, modernizacje itp.). Z drugiej jednak strony uzyskany majątek zwiększy zasoby mienia komunalnego, zwiększającego aktywa i mogącego przynosić korzyści gospodarce. W opinii Marszałka Sejmu gwarantowana konstytucyjnie ochrona praw majątkowych gmin może być ograniczana w większym stopniu niż ochrona praw majątkowych innych podmiotów, niezaliczanych do administracji publicznej.

Marszałek Sejmu za bezzasadny uznał zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 4 Konstytucji, ponieważ ich mocą nie nakłada się na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań w zakresie obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Obowiązek ten obejmuje wszystkich zamieszkałych na terenie gminy, niezależnie od statusu prawnego lokali mieszkalnych (komunalny, zakładowy) zajmowanych przez poszczególnych mieszkańców. Gmina ma obowiązek zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób zamieszkałych na jej obszarze, a jeśli nie wywiąże się zeń dzięki kwestionowanym przepisom, to będzie musiała – w odniesieniu do dotychczasowych najemców mieszkań zakładowych – uczynić to, finansując budowę lokali mieszkalnych.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 2 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza – pod pewnymi warunkami – ingerencję w zasadę równości wobec prawa. Ustawodawca zadbał, by ingerencja ta nie była nadmierna, a ograniczenie samodzielności gmin wynika z dania pierwszeństwa innemu celowi konstytucyjnemu – zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Dokonane jest ono z zachowaniem zasad poprawnej legislacji

4. Pismem z 12 lipca 2006 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że art. 40a ust. 10 ustawy o lasach w zw. z art. 5 ust. 1 u.z.p.b. jest niezgodny z art. 2 i art. 165 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 167 ust. 4. Z budowy pytań prawnych wysnuł wniosek, że zasadnicze wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonej regulacji dotyczą właśnie przepisu ustawy o lasach, a odesłanie do u.z.p.b. ma charakter wtórny, gdyż służy jedynie realizacji nieodpłatnego przekazania lokali gminie, przewidując tylko sposób i skutki tego przekazania. Uznał więc za niecelowe kwestionowanie konstytucyjności art. 5 ust. 1 u.z.p.b., przewidującego tylko sposób nieodpłatnego przekazania gminom lokali i mającego zastosowanie także do innych niż Lasy Państwowe adresatów. Z tych powodów Prokurator Generalny za podstawowy przedmiot kontroli uznał art. 40a ust. 10 ustawy o lasach, a art. 5 ust. 1 u.z.p.b. uznał za tzw. przepis związkowy.

Prokurator Generalny podzielił co do zasady wątpliwości obu sądów. Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość. Ustawodawca nadał Lasom Państwowym status prawny państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, ponieważ głównym ich zadaniem nie jest prowadzenie działalności produkcyjnej nastawionej na maksymalizację zysków, lecz działalność ochronna i społeczna.

Zasadniczym celem regulacji zawartej w art. 40a ustawy o lasach było umożliwienie pracownikom i byłym pracownikom leśnictwa nabywania mieszkań na warunkach preferencyjnych (z pominięciem procedury przetargowej, po obniżonej cenie i z możliwością rozłożenia jej na raty). Ustawodawca nie uczynił przedmiotem swobodnej sprzedaży wszystkich lokali mieszkalnych, pozostających w zasobach Lasów Państwowych, postanowił bowiem, że Lasy Państwowe mogą

sprzedawać tylko „nieprzydatne” im nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie.

Ustawa o lasach, zakładając powiększanie zasobu lasów i terenów leśnych, w tym także poprzez utrzymywanie zasobów mieszkaniowych, przedmiotem sprzedaży bądź nieodpłatnego przekazania gminie czyni jedynie lokale nieprzydatne; *a contrario* więc lokale „przydatne” mogą pozostawać w zasobie Lasów Państwowych, co nie koliduje z zasadniczym ich celem – prowadzeniem gospodarki leśnej. Oznacza to, że ustawodawca bezzasadnie uprzywilejował Lasy Państwowe kosztem gmin, uznanych za podmioty, którym można przekazać zbyteczne (bo nierentowne) lokale mieszkalne z praktycznym obowiązkiem ich przyjęcia i doprowadzenia do stanu użyteczności. Choć takie lokale powiększają mieszkaniowy zasób gminy, jednak z reguły wymagają znaczących nakładów, a gmina nie może nimi dowolnie rozporządzać (ze względu na ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o ochronie praw lokatorów) i ma ograniczone możliwości uzyskania z nich pożytków.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nieodpłatność nabycia lokali przez gminę może niekiedy mieć znaczenie negatywne, bo zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych.

Przepisy u.z.p.b., do których odsyła ustawa o lasach, przewidują szczególny tryb przekazania lokalu, rozpoczynanego skierowaniem do gminy oświadczenia Lasów Państwowych o zamiarze przekazania lokalu wraz ze stosowną dokumentacją. Złożenie takiego oświadczenia kreuje obowiązek przejęcia lokalu przez gminę w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. W opinii Prokuratora Generalnego taki sposób przekazywania gminom lokali jest sprzeczny z Konstytucją, ponieważ narusza gwarantowaną art. 165 samodzielność gmin, wyrażającą się przede wszystkim w możliwości korzystania z praw podmiotowych o charakterze cywilnoprawnym. Tymczasem w omawianym wypadku gminy pozbawione zostały swobody podejmowania czynności prawnych, gdyż wbrew ich woli zobowiązane zostały do przejmowania lokali mieszkalnych na żądanie Lasów Państwowych i w dogodnym dla nich terminie.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zasadny jest też zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, bo gmina – jeśli chodzi o kształtowanie jej praw właścicielskich przez czynności cywilnoprawne – powinna być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zastrzeżeń gryfińskiego sądu w zakresie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Zaskarżony przepis zawiera normę o charakterze cywilnoprawnym, dlatego też nie można go uznać za nakładający zadania o charakterze publicznoprawnym. Skoro art. 40a ust. 10 ustawy o lasach w zw. z art. 5 ust. 1 u.z.p.b. nie rozstrzyga o podziale kompetencji, to nie można mówić o nieodpowiednim do zmienionych zadań podziale dochodów publicznych. Oznacza to, że przepisy te nie są niezgodne z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Dodatkowo Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w odniesieniu do nieruchomości pozostających w gestii Agencji Nieruchomości Rolnych, ustawodawca przewidział inne rozwiązanie, przyznając gminom możliwość wyrażenia zgody na nieodpłatne przekazanie nieruchomości.

II

Na rozprawie 28 listopada 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska, jednak Prokurator Generalny ostatecznie uznał, że podstawą orzekania przez sąd jest art. 5 u.z.p.b.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie konieczne jest ustalenie zakresu zaskarżenia, ponieważ wątpliwości gryfińskiego sądu – jak wynika z sentencji postanowienia – wzbudza cały art. 5 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.; dalej: ustawa o zasadach przekazywania budynków, u.z.p.b.). Niemniej z uzasadnienia pytania jasno wynika, że zastrzeżenia pytającego sądu dotyczą jedynie ust. 1 tego przepisu, kwestionowanego zresztą również przez sąd gorzowski. Z tego względu przedmiotem orzeczenia jest wyłącznie art. 5 ust. 1 u.z.p.b.

Zaskarżenie art. 40a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.; dalej: ustawa o lasach) „w zakresie, w jakim umożliwia Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe” nieodpłatne przekazywanie gminie lokali mieszkalnych”, jasno wskazuje, że wątpliwości gryfińskiego sądu dotyczą tylko ust. 10 tego przepisu, powołanego zresztą jako przepis związkowy również w pytaniu sądu gorzowskiego. Dlatego też przedmiotem orzeczenia jest tylko art. 40a ust. 10 ustawy o lasach.

Ze względu na konkretny, nie zaś abstrakcyjny charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem prawnym, Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zaskarżone przepisy badać może tylko w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla pytających sądów i odnosi się do konkretnych zawisłych przed nimi spraw. Ponieważ podstawą orzeczeń pytających sądów będzie – jak to zresztą potwierdzili na rozprawie uczestnicy postępowania – art. 5 ust. 1 u.z.p.b., nie zaś art. 40a ust. 10 ustawy o lasach, nakazujący jedynie wykorzystanie przy przekazywaniu mieszkań przez Lasy Państwowe mechanizmu ustawy o zasadach przekazywania budynków, werdykt Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje do konstrukcji pytania sądu gorzowskiego.

2. Ustawa o zasadach przekazywania budynków reguluje zasady i tryb przekazywania m.in. gminom nieruchomości (tj. gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej i społecznej oraz lokali) przez przedsiębiorstwa państwowe (z wyłączeniem Portów Lotniczych, PLL „LOT”, Poczty Polskiej i Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych).

Przekazanie wymaga złożenia stosownego oświadczenia i przedstawienia szczegółowej dokumentacji nieruchomości (obejmującej: pełny odpis z ksiąg wieczystych, dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą budynków i urządzeń oraz informację o przeprowadzonych w 10-leciu poprzedzającym przekazanie remontach lub modernizacjach – art. 3 ust. 1 u.z.p.b.), a dokonywane jest umową zawartą w formie aktu notarialnego (art. 4 u.z.p.b.).

Skutkiem zawarcia umowy gmina nabywa prawo własności budynku i innych urządzeń wzniesionych na gruncie, natomiast własność gruntu gmina nabywa tylko wówczas, gdy budynek i inne urządzenia zostały wzniesione na gruncie stanowiącym własność przedsiębiorstwa, albo oddanym mu w użytkowanie wieczyste (art. 6 ust. 1 i 2 u.z.p.b.).

Przekazanie nieruchomości następuje pod tytułem darmym (nieodpłatnie) i pomniejsza majątek przedsiębiorstwa państwowego (także fundusz założycielski lub fundusz przedsiębiorstwa; art. 7 ust. 1 u.z.p.b.). Wierzytelności związane z przekazywanymi nieruchomościami (w tym z tytułu zaległych czynszów) przechodzą – od dnia zawarcia umowy – na gminę, której przekazujący wypłaca kaucje mieszkaniowe wniesione przez najemców (art. 7 ust. 2 i 3 u.z.p.b.). Przedsiębiorstwo przekazujące nieruchomość obciąża obowiązek zaspokojenia zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem zawarcia umowy, a związanych z przekazywanymi nieruchomościami. Umowy najmu lokali mieszkalnych mieszczących się w przekazanych gminie budynkach stają się *ex lege* umowami zawartymi na czas nieoznaczony, poddanyymi – w chwili wejścia u.z.p.b. w życie – rygorom ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i

dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm., uchylonej ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.; art. 12 u.z.p.b.).

Nie ulega wątpliwości, że gmina, która otrzymała oświadczenie o zamiarze przekazania nieruchomości i stosowną jej dokumentację, ma prawo oceny kompletności dokumentacji oraz ustalenia uprawnienia podmiotu składającego oświadczenie do przekazania nieruchomości i tego, czy nieruchomość spełnia ustawowe wymogi przekazania. Jeśli te przesłanki są spełnione, gmina powinna powiadomić przedsiębiorstwo o gotowości zawarcia umowy, wymagającej zachowania formy notarialnej. W razie niespełnienia powyższych przesłanek gmina powinna odmówić zawarcia umowy (i np. poinformować o konieczności uzupełnienia braków dokumentacji).

Zaskarżony przepis – art. 5 ust. 1 u.z.p.b. – stanowi, że przedsiębiorstwu państwowemu, które spełniło ustawowe warunki (złożyło oświadczenie o zamiarze przekazania i przedstawiło wymaganą dokumentację), „przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości”. Jeśli gmina odmawia zawarcia umowy przekazania z przyczyn nieuznawanych przez przekazującego za prawnie doniosłe, roszczenie to może być dochodzone przed sądem. Przedawnia się ono z upływem roku od dnia złożenia gminie oświadczenia wraz z wymaganymi dokumentami.

3. Artykuł 40a ustawy o lasach, którego częścią składową jest zaskarżony przez oba Sądy ust. 10, wprowadzony został mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 54, poz. 349 ze zm.). Zgodnie z jego ust. 1 Lasy Państwowe mogą sprzedawać nieprzydatne im lokale mieszkalne (pojęcie to obejmuje również nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi) oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie. Kryteria uznawania wymienionych nieruchomości za nieprzydatne określa rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 9 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego (Dz. U. Nr 52, poz. 327 ze zm.; dalej: rozporządzenie), zgodnie z którym za nieprzydatny może być uznany:

– pustostan albo lokal, z wynajmu którego uzyskiwane są wpływy niższe od kosztów utrzymania (obejmujących w szczególności podatek od nieruchomości, koszty administracji, dozoru technicznego, konserwacji i obowiązkowego ubezpieczenia lokalu oraz 33% kosztów koniecznego remontu, wynikającego z przeglądu technicznego, albo 20% kosztów adaptacji lokalu do innych celów),

– grunt z budynkami mieszkalnymi w budowie, w szczególności gdy brakuje środków finansowych na dokończenie inwestycji i nie istnieje możliwość ich uzyskania lub ustała przyczyna, dla której rozpoczęto budowę (a jej dokończenie z przeznaczeniem na inny cel jest nieopłacalne).

Lokal uznany za nieprzydatny Lasom Państwowym może zostać sprzedany (wraz z przynależnościami, niezbędnymi do korzystania zeń – art. 40a ust. 3 ustawy o lasach). Pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których mieszkają, przysługuje pracownikom (i byłym pracownikom) Lasów Państwowych co najmniej trzy lata zatrudnionym w Lasach Państwowych (z wyjątkiem osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika); w tym wypadku cena sprzedaży podlega znaczącemu obniżeniu (o 6% za każdy rok zatrudnienia w Lasach Państwowych i o 3% za każdy rok najmu danego lokalu, w sumie nie więcej niż o 95% ceny), a spłata należności może zostać rozłożona na korzystnie oprocentowane raty. Jeżeli uprawnionym jest emeryt albo rencista, cena nabycia lokalu ustalana jest na 5% jego wartości. Powyższe uprawnienia obejmują również osoby bliskie (małżonków, wstępnych, zstępnych i przysposobionych), zamieszkałe w dniu śmierci z uprawnionym pracownikiem (emerytem, rencistą; art. 40a ust. 4 i 5 ustawy o lasach). Zwaloryzowaną kwotę udzielonej

bonifikaty należy zwrócić Lasom Państwowym w razie zbycia lokalu (albo wykorzystywania go na cele inne niż mieszkalne) przed upływem 5 lat od dnia jego nabycia (z wyjątkiem zbycia na rzecz osoby bliskiej; art. 40a ust. 5b).

Oprócz wymienionych wyżej osób uprawnionych, przeznaczone do sprzedaży lokale mogą nabywać również najemcy inni niż pracownicy Lasów Państwowych, na szczegółowo określonych zasadach (zajmowanie lokalu co najmniej przez trzy lata na podstawie umowy najmu, zawartej na czas nieoznaczony; bonifikata za każdy rok najmu o 3%, w sumie nie więcej niż o 45%; art. 40a ust. 7 ustawy o lasach). Ponadto pierwszeństwo nabycia pustostanów albo gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie przysługuje pracownikom (i byłym pracownikom) Lasów Państwowych niebędącym najemcami lokali (art. 40a ust. 9 ustawy o lasach).

Dopiero w sytuacji długotrwałego (sześć miesięcy od ogłoszenia oferty sprzedaży) braku zainteresowania lokalem ze strony lokatorów dysponujących prawem pierwszeństwa, lokal może zostać przekazany nieodpłatnie gminie (wraz z gruntami i przynależnościami niezbędnymi do korzystania zeń), na zasadach określonych w przepisach o przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (art. 40a ust. 10 ustawy o lasach).

4. Wobec ustalonego w punkcie 1 niniejszego uzasadnienia zakresu kontroli, Trybunał Konstytucyjny jedynie na marginesie wskazuje, że samodzielna kontrola art. 40a ust. 10 ustawy o lasach w aspekcie wskazanych wzorców kontroli byłaby bezzasadna. Cały art. 40a ustanawia konstrukcję, zgodnie z którą Lasy Państwowe, uznawszy określone lokale za nieprzydatne, mogą je wystawić na sprzedaż, a w braku chętnych do ich nabycia –nieodpłatnie przekazać gminom. Trudno byłoby dopatrzeć się sprzeczności kwestionowanego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „można przekazać” wskazuje, że przepis daje Lasom Państwowym możliwość przekazania, ale w żadnym wypadku nie nakłada takiego obowiązku. Nie sposób byłoby więc uznać, że ustawowa regulacja godzi w art. 2 Konstytucji, co – najbardziej skrótowo rzecz ujmując – wynika z faktu, że możliwość nieodpłatnego rozporządzenia przedmiotem własności wpisana jest w istotę tego najszerszego z praw majątkowych. Gdyby tak nie było, za sprzeczne z art. 2 Konstytucji musiałyby być uznane przepisy umożliwiające np. dokonywanie darowizn. Tymczasem wątpliwości – o czym będzie mowa niżej – budzi nie możliwość przekazania mienia, lecz obowiązek jego „przyjęcia”, ciążyący na jednostce samorządu terytorialnego. Pozostając przy przykładzie darowizn uznać trzeba, że możliwość ich dokonania nie godzi w zasady wynikające z art. 2 Konstytucji, natomiast wysoce wątpliwy byłby prawny obowiązek ich przyjmowania.

Pozostałe wzorce kontroli – art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji – musiałyby zostać uznać za dobrane nieprawidłowo. Zarówno z ich brzmienia, jak i umiejscowienia w tekście Konstytucji wynika jasno, że nie znajdują one odniesienia do państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, jaką są Lasy Państwowe. Powołane normy konstytucyjne przyznają jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, prawo własności (i inne prawa majątkowe) i sądową ochronę ich samodzielności oraz gwarantują ściśle powiązanie zmian zakresu ich zadań i kompetencji ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Tym samym przepisy te nie odnoszą się do funkcjonowania i gospodarowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, a zaskarżony przepis dotyczy wszak jednego z aspektów gospodarowania mieniem.

5. Przystępując do badania art. 5 ust. 1 u.z.p.b., Trybunał Konstytucyjny na wstępie stwierdza, że – niezależnie od zakresu kontroli w sprawie niniejszej – jego zgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej została już potwierdzona wyrokiem z 17 października 1995 r., K. 10/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 10). Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem o zgodności tego przepisu z równobrzmiącym (z art. 2 obowiązującej Konstytucji) art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie

art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Mimo identyczności treści normy konstytucyjnej trudno przyjąć zaistnienie ujemnej przesłanki procesowej w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), ponieważ norma ta zamieszczona jest w różnych przepisach dwóch różnych aktów prawnych. Tymczasem o przesłance *rei iudicatae* można mówić tylko wtedy, gdy zachodzi pełna tożsamość zarówno przedmiotu zaskarżenia, jak i formalnie pojmowanego wzorca kontroli. Niemniej – jak już Trybunał Konstytucyjny stwierdził w swym orzecznictwie – brak podstaw przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, iż uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. Dlatego też – z uwzględnieniem specyfiki postępowania – Trybunał Konstytucyjny stosuje wykształconą w orzecznictwie i doktrynie instytucję *ne bis in idem*, służącą zapewnieniu stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego (zob.: orzeczenie z 8 listopada 1994 r., P. 1/94, OTK w latach 1986-1995, t. V, poz. 37).

Zaistnienie przesłanki *ne bis in idem* uzasadnia umorzenie postępowania z powodu zbędności wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 172), w wypadku ziszczenia się tej przesłanki posłużenie się formułą niedopuszczalności merytorycznego orzekania (jak w wypadku *rei iudicatae*) budziłoby wątpliwości, ponieważ w tej sytuacji ocena dokonywana jest w kategoriach pragmatycznych. Jej przedmiotem jest celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Artykuł 165 Konstytucji był już przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności jest ściśle związane z ich zadaniami, których realizacji powinno służyć. Jak już wskazał Trybunał Konstytucyjny (zob.: wyrok z 15 marca 2005 r., K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24), na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługujących im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym (własności i innych praw majątkowych), a przyznanie sądowej ochrony tej samodzielności wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie art. 165 Konstytucji jest źródłem podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnione jest rozróżnienie osób prawnych prawa publicznego i osób prawnych prawa prywatnego. Skoro osobowość jednostek samorządu terytorialnego wynika wprost z Konstytucji, to są one osobami prawa publicznego. To, że działają także w formach prywatnoprawnych nie zmienia ich charakteru (podobnie Państwo działa w obrocie cywilnoprawnym jako Skarb Państwa). Jak wskazano w doktrynie: „Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 323). Co szczególnie istotne, gmina wykonuje swe zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co ogranicza ustawodawcę w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 44, 259; podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 593). Samodzielność ta powinna być szanowana zwłaszcza w dziedzinie stosunków prywatnoprawnych. Jak stwierdza L. Garlicki: „W tej płaszczyźnie bardzo istotne jest też przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem (...), które podlega takiej samej ochronie, jak mienie

obywateli” (*tamże*). W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że gmina – w zakresie kształtowania jej praw właścicielskich poprzez czynności cywilnoprawne – musi być traktowana na równi z innymi podmiotami uczestniczącymi w tych stosunkach, a przynajmniej na równi z innymi podmiotami publicznoprawnymi. W konsekwencji narzucenie jej, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami w sposób oczywisty narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę.

7. Analiza art. 5 u.z.p.b. – w zakresie wynikającym z konkretnego charakteru kontroli aktu kwestionowanego pytaniem prawnym – prowadzi do wniosku o nieposzanowaniu przez ustawodawcę norm wynikających z art. 165 Konstytucji. Skutkiem normy prawnej wynikającej łącznie z przepisów art. 40a ust. 10 ustawy o lasach i art. 5 ust. 1 u.z.p.b. jest niemal nieuchronne i w nikłym stopniu zależne od woli gmin nabywanie przez nie własności nieruchomości przekazywanych przez Lasy Państwowe – państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

W przeciwieństwie do przedmiotu wyżej powołanego wyroku w sprawie o sygn. K 9/04 – w niniejszej sprawie nie chodzi o jednostronną czynność prawną, która wywoływałyby skutki prawne w sferze innego podmiotu, bez jego udziału. Oczywista jest różnica pomiędzy nabyciem własności *ex lege* (z mocy prawa, jak w wypadku zrzeczenia się nieruchomości) a nabyciem *ex contractu* (z mocy umowy). Poza wątpliwością pozostaje natomiast, że umowa winna być dobrowolna (u źródeł polskiego terminu leży „umawianie się”, „dogadywanie się” obu stron, które zgodnie podejmują pewną decyzję), a jeśli któraś ze stron nie chce jej zawrzeć, to ma prawo odmowy. Tymczasem ustawodawca ustanowił w omawianym wypadku następującą sekwencję zdarzeń:

- oświadczenie Lasów Państwowych o zamiarze przekazania lokalu,
- przekazanie stosownej dokumentacji (można założyć, że dostatecznej w świetle art. 3 ust. 1 u.z.p.b.),
- w razie braku reakcji gminy – wystąpienie do sądu z roszczeniem o zawarcie umowy,
- w razie uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia (uwzględnienia przez sąd roszczenia) – zastąpienie stosownego oświadczenia woli gminy prawomocnym orzeczeniem sądu stwierdzającym, że na gminie ciąży obowiązek jego złożenia (art. 64 k.c. i 1047 k.p.c.).

W praktyce oznacza to, że o ile roszczenie Lasów Państwowych nie wzbudzi zasadniczych wątpliwości sądu, pozwalających na zastosowanie art. 5 k.c. (co wiązałoby się z uznaniem, że próbują one czynić ze swego prawa użytek sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, i z odmową udzielenia roszczeniu stosownej ochrony), to musi ono zostać uwzględnione, a wówczas gmina – wbrew jej woli – zmuszona zostanie do przyjęcia przekazywanego jej lokalu. Tak więc – przynajmniej w sferze rzeczywistych skutków – ustawodawca powraca do konstrukcji obowiązkowego zawierania umów. Choć pozornie gmina nie ma obowiązku przyjęcia przekazywanej nieruchomości, to roszczenie o zawarcie stosownej umowy, o ile zostanie potwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, zastąpi – na podstawie art. 64 k.c. – oświadczenie gminy.

Pomijając względy formalnoprawne (podmiot nieuprawniony do przekazania nieruchomości, niepełna dokumentacja itp.), gmina ma bardzo ograniczone możliwości skutecznego przeciwstawienia się przekazaniu jej nieruchomości. Jej wola w tym względzie w zasadzie nie musi być brana pod uwagę. Jest oczywiste, że Lasy Państwowe, przekazując lokal, nie muszą się kierować ekonomicznymi interesami gminy, ale ustawodawca powinien stworzyć konstrukcję prawną pozwalającą gminom na obronę ich interesów. Konieczność ta jest bardziej dostrzegalna, gdy art. 5 u.z.p.b. analizuje się przez pryzmat spraw leżących u podstaw pytań prawnych. Z określonych w rozporządzeniu przesłanek uznania lokali za nieprzydatne jasno wynika, że są one zdekapitalizowane i wymagają znacznych nakładów, których Lasy Państwowe ponieść nie zamierzają. Tymczasem w braku konkretnych warunków prawnych, od spełnienia których

uzależnione byłoby zawarcie stosownej umowy (co najmniej zgoda gminy, a może również nakaz podzielenia pomiędzy strony umowy kosztów remontu przekazywanego lokalu), konsekwencją art. 5 u.z.p.b. jest niemal nieuchronne nabycie przez gminę własności przekazywanych nieruchomości. O tym skutku decyduje w praktyce wola Lasów Państwowych, której gmina może się przeciwstawić tylko potencjalnie, podnosząc przed sądem zarzut naruszenia art. 5 k.c. W okolicznościach narzucanych kwestionowanym unormowaniem umowa przekazania nieruchomości jest pewną atrapą, pozorem (choć oczywiście nie chodzi tu o „umowę pozorną”). Musi być zawarta, nawet jeśli jest niekorzystna dla gminy, a jeśli zawarta nie zostanie, to zastąpi ją prawomocne orzeczenie sądu. Przy tym, choć praktycznie wolne od odpowiedzialności przerzucenie przez Lasy Państwowe ciężaru niechcianej (zbędnej, „nieprzydatnej”), często zdewastowanej, nieruchomości na jednostkę samorządu terytorialnego może nie być społecznie uzasadnione, to dokonywana przez sąd ocena roszczenia o zawarcie umowy przez przyzmat zasad współżycia społecznego nie musi wypaść jednoznacznie ze względu na zadania publiczne gminy. Tym samym trzeba uznać, że ustawodawca ukształtował w praktyce konstrukcję bazującą na pozorności respektowania woli strony umowy. Niezależnie od swej woli i zamierzeń gmina w znacznej części wypadków i tak stanie się właścicielem nieruchomości. Ustawodawca – konstruując zasady przekazywania lokali jednostkom samorządu terytorialnego – winien był określić przesłanki uzasadniające odmowę zawarcia przez gminę umowy przekazania, czy też przesłanki nieprzejęcia przez nią lokalu. Takie ustawowe przesłanki mogłyby stanowić kryterium sądowej oceny zasadności roszczenia o zawarcie umowy przekazania nieruchomości w aspekcie zasad współżycia społecznego.

Za przekazaniem lokalu gminie stoją określone zamierzenia gospodarcze i rachuby ekonomiczne Lasów Państwowych. Przekazanie takie oparte jest – z ich perspektywy – na racjonalnych przesłankach, a jego rzeczywistym celem jest dążenie do uniknięcia związanych z własnością lokalu wydatków, nieznajdujących pokrycia w jego wartości (jasno wynika to z rozporządzenia). Regulacja stawia gminę w trudnej sytuacji, gdyż musi ona przejąć nieruchomość wbrew własnym interesom, nawet gdyby wiązało się to ze stratami. Ustawa o zasadach przekazywania budynków nie zawiera żadnych standardów, którym miałyby odpowiadać umowa przekazania nieruchomości. W istocie dochodzi więc do naruszenia podmiotowości gmin w sferze prywatnoprawnej, ich swobody w dziedzinie dokonywania czynności prawnych i dysponowania mieniem. Nie ulega wątpliwości, że gminom narzuca się, wbrew ich woli, nabycie mienia, które inny podmiot uznaje za zbędne („nieprzydatne”), a nabycie to, niemal z zasady, będzie się wiązało z koniecznością poniesienia dużych nakładów.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 września 2006 r., sygn. K 1/06, w całym systemie prawa widać „szczególną troskę ustawodawcy polskiego o stworzenie i zagwarantowanie jasnego, stabilnego stanu prawnego nieruchomości. Jej wyrazem jest regulacja ustroju i funkcjonowania ksiąg wieczystych wraz z instytucją tzw. rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, forma aktu notarialnego wymagana dla czynności prawnych dotyczących nieruchomości (art. 158 k.c.), niedopuszczalność przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu (art. 157 k.c.), wymaganie, by przeniesienie własności nieruchomości posiadało przyczynę prawną ujawnioną w akcie notarialnym (tzw. kauzalność materialna i formalna)”. Wprowadzenie unormowania zawartego w art. 5 u.z.p.b. stanowi zaprzeczenie wartości, którym służą wymienione przykładowo instytucje prawne.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że konstruując art. 5 ust. 1 u.z.p.b., ustawodawca zlekceważył podmiotowość prawną gmin i w praktyce zignorował ich status podmiotów prawa prywatnego, uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje ten przepis – w zakresie, w jakim na podstawie art. 40a ust. 10 ustawy o lasach znajduje zastosowanie do roszczenia o zawarcie umowy nieodpłatnego przekazania gminie lokalu wraz z niezbędnymi do korzystania z niego gruntami i przynależnościami – za sprzeczny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

8. Orzeczenie o sprzeczności art. 5 u.z.p.b. z art. 165 ust. 1 Konstytucji wątpliwą czyni konieczność analizy zgodności tego przepisu z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji. Niezależnie bowiem od tego, czy kwestionowany przepis okazałby się z tymi wzorcami zgodny, czy niezgodny, skutek – w postaci pozbawienia przepisu (we wskazanym zakresie) mocy obowiązującej – byłby ten sam. Dlatego Trybunał Konstytucyjny uznaje badanie w tym zakresie za zbędne, co powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9. Skutkiem niniejszego orzeczenia jest niemożność zastosowania art. 5 ust. 1 u.z.p.b. do roszczenia Lasów Państwowych o zawarcie umowy przekazania lokalu. W porządku prawnym pozostaje art. 40a ust. 10 ustawy o lasach umożliwiający Lasom Państwowym nieodpłatne przekazywanie gminom lokali wraz z niezbędnymi do korzystania z nich gruntami i przynależnościami. Oznacza to, że nieodpłatne przekazanie lokalu przez Lasy Państwowe nadal jest prawnie możliwe, musi jednak nastąpić w drodze umowy, czyli zgodnych oświadczeń woli obu stron. Jeśli więc odpowiednie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie przedstawia gminom akceptowalnych warunków przekazania lokali, a zatem nie dojdą z nimi do porozumienia w kwestii dobrowolnego przystąpienia do umowy, to do przekazania nie dojdzie. Równocześnie w porządku prawnym pozostaje jednak – w pozostałym zakresie – art. 5 ust. 1 u.z.p.b., co oznacza, że przedsiębiorstwom państwowym nadal określone w tym przepisie roszczenie przysługuje.

W tej sytuacji wskazana byłaby interwencja ustawodawcy realizująca postulaty Trybunału Konstytucyjnego zawarte w niniejszym wyroku i w powołanych wyrokach w sprawach o sygn. K 9/04 i K 1/06. W braku takiej interwencji konieczna może się okazać ponowna kontrola konstytucyjności art. 5 u.z.p.b., która może mieć charakter abstrakcyjny (gdy zostanie dokonana na wniosek podmiotu legitymowanego generalnie, czy też na wniosek gminy, której narzucona została nieruchomości, stanowiąca wcześniej własność przedsiębiorstwa państwowego albo spółki) albo konkretny (gdy zostanie zainicjowana pytaniem prawnym zadaniem przez sąd, mający rozstrzygnąć o roszczeniu przedsiębiorstwa albo spółki).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.