



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 maja 2024 r.

Pozycja 91

POSTANOWIENIE z dnia 25 stycznia 2023 r. Sygn. akt Ts 92/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22 poz. 99) „w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 maja 1990 r., rozumian[ego] jako możliwość potwierdzenia prawa zarządu nieruchomości, stanowiących mienie państwowe przekazane spółce Polskie Koleje Państwowe S.A. (...) na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” [Dz. U. Nr 97 poz. 568] wyłącznie za pomocą dokumentu w postaci decyzji terenowego organu administracji państwowej, umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi zawartej za zezwoleniem terenowego organu administracji państwowej, bądź umowy o nabyciu nieruchomości, a w przypadku braku tego dokumentu uznanie, że nieruchomość należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego”, z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz. U. Nr 54, poz. 311) rozumianego „jako podstawa uchylecia tytułu prawnego do zarządczego władania gruntami przez PKP S.A.”, z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 kwietnia 2022 r. (data nadania) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia, sformułowanym na tle następującej sprawy.

Decyzją Prezydenta Miasta Krakowa z 18 grudnia 2017 r. ([...]) odmówiono spółce Polskie Koleje Państwowe S.A. prawa użytkowania wieczystego działki wchodzącej w skład nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Gminy Miejskiej Kraków. W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, iż nie zachowała się dokumentacja, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 120, ze zm.; dalej: rozporządzenie), która mogłaby poświadczyć istnienie po stronie wnioskodawcy prawa zarządu. Na tej podstawie organ wywiódł brak podstaw do wydania decyzji stwierdzającej nabycie z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego wskazanej nieruchomości oraz prawa własności obiektów związanych trwale z gruntem, w trybie przewidzianym przez art. 200 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115 poz. 741, ze zm.; dalej: u.g.n.). Zdaniem organu w sprawie nie znalazł zastosowania § 4 ust. 3 rozporządzenia, dopuszczający środek dowodowy w postaci oświadczenia strony lub zeznania świadków, ponieważ użyte w tym przepisie sformułowanie „nie zachowały się dokumenty” oznacza, że „dokumentacja ta wcześniej musiała istnieć w obrocie prawnym, czego w niniejszej sprawie nie wykazano”.

Decyzja Prezydenta Miasta Krakowa została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z 15 maja 2018 r. ([...]), od której wniesiono skargę do sądu administracyjnego.

Postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 października 2018 r. (sygn. akt [...]) uwzględniono wniosek skarżącej o dopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania. Wyrokiem tego sądu z 8 października 2018 r. (sygn. akt jw.) skarga została oddalona.

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 stycznia 2022 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA) oddalono skargi kasacyjne wniesione przez skarżącą i stronę. W uzasadnieniu sąd wskazał, że nie można domniemywać istnienia zarządu, o którym mowa w art. 200 u.g.n. i art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i nieruchomości (Dz. U. Nr 22 poz. 99; dalej: u.g.w.). Można go natomiast wykazać środkami dowodowymi, określonymi w przepisach wskazanego rozporządzenia, które w § 4 ust. 1 pkt 1-10 zawiera zamknięty katalog dokumentów, na podstawie których możliwe jest stwierdzenie dotychczasowego prawa zarządu. Dlatego zdaniem sądu środki dowodowe inne niż dokumenty wymienione w § 4 ust. 1 pkt 1-10 rozporządzenia, mogą potwierdzić istnienie prawa zarządu tylko wtedy, gdy dokumenty te istniały wcześniej. Odnosząc się natomiast do zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 200 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 4 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz. U. Nr 97, poz. 568), sąd przypomniał, dotyczącą tej kwestii uchwałę siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2018 r. (sygn. akt I OPS 5/17; ZNSA 2018/3/124-129; ONSAiWSA 2018/3/42), zgodnie z którą prawo zarządu nie może być utożsamiane z ograniczonym prawem rzeczowym, a wszelka ingerencja skutkująca ograniczeniem tego prawa wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. Dlatego wobec wejścia w życie art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz. U. Nr 54, poz. 311; dalej: u.k.), uchylającego wskazane rozporządzenie o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, przestały istnieć podstawy prawne zarządu przedsiębiorstwa PKP. Z tego względu za nieznaidujący potwierdzenia uznano również zarzut naruszenia art. 38 ust. 2 u.g.w., opierający się na tezie o nieprzerwanym trwaniu prawa zarządu PKP, poczynszy od okresu przedwojennego.

W złożonej skardze konstytucyjnej wyrok NSA wskazany został jako ostateczne rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia

30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Kwestionowanemu w skardze konstytucyjnej art. 38 ust. 2 u.g.w. skarżąca zarzuciła, że stanowiąc podstawę wyroku NSA, doprowadził do naruszenia jej następujących konstytucyjnych wolności lub praw. Po pierwsze, odczytywanego przez skarżącą z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – prawa majątkowego w postaci zarządu nieruchomościami, a w konsekwencji prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, poprzez nieproporcjonalne ograniczenie możliwości dowodzenia istnienia zarządu nieruchomościami, ustanowionego na rzecz PKP S.A., a także poprzez zastosowanie ograniczeń dowodowych do wszelkich przypadków ustanowienia zarządu nieruchomościami, zwłaszcza do zarządu ustanowionego przed datą wejścia w życie tego przepisu oraz do zarządu ustanowionego z mocy prawa. Po drugie, odczytywanego przez skarżącą z art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawa dowodzenia stanowiącego element konstytucyjnego prawa do sądu, polegającego na nieuzasadnionym ograniczeniu możliwości wykazywania faktu ustanowienia na rzecz PKP S.A. zarządu nieruchomościami oraz poprzez naruszenie zasady równości, polegające na nieuzasadnionym różnicowaniu uprawnień oraz uprzywilejowaniu innych podmiotów, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, mogących swobodnie wykazywać tytuł prawny do spornych nieruchomości. Natomiast kwestionowanemu art. 46 ust. 1 pkt 5 u.k. skarżąca zarzuciła, że stanowiąc podstawę wyroku NSA, doprowadził do naruszenia art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez naruszenie prawa majątkowego w postaci zarządu nieruchomościami, a w konsekwencji naruszenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, przez pozbawienie PKP S.A. zarządu nieruchomościami w sposób naruszający zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz prawidłowej legislacji i określoności prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie z art. 61 ust. 4 u.o.t.p.TK Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jeżeli skarga nie spełnia wymogów określonych w ustawie i usunięcie jej braków nie jest możliwe, gdy braki te nie zostały usunięte w terminie albo gdy skarga jest oczywiście bezzasadna.

Jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W postanowieniu pełnego składu z 6 kwietnia 2011 r. (sygn. SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że wobec tego, iż istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności, beneficjentem konstytucyjnego prawa podmiotowego nie może być podmiot władzy publicznej, a o publicznoprawnym lub prywatnoprawnym charakterze danego podmiotu decyduje przede wszystkim kryterium majątkowe jako materialna podstawa prowadzonej działalności, uzupełniane kryterium funkcjonalnym pojmowanym jako pośredni lub bezpośredni wpływ organów państwa na działalność danego podmiotu, zdolność skargowa nie przysługuje państwu ani jego formom organizacyjnym, za które należy uznać

publiczne podmioty gospodarcze. Pogląd ten stanowi dla kolejnych składów orzekających wiążącą dyrektywę interpretacyjną, na podstawie obowiązujących kolejno: art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), pierwotnego brzmienia art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f) *in fine* ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz obecnie obowiązującego art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p.TK.

Tymczasem jedynymi akcjonariuszami skarżącej są Skarb Państwa oraz Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (dalej: PKP S.A.), powstała z mocy przekształcenia aktem komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe z 1 grudnia 2000 r., dokonanego na podstawie art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84 poz. 948), której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Akcje skarżącej spółki mają charakter imienny i nie mogą być zbywalne z zastrzeżeniem, że akcje PKP S.A. mogą zostać zbyte wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca nie posiada legitymacji do złożenia skargi konstytucyjnej, gdyż w okresie objętym skargą konstytucyjną posiadała status publicznego podmiotu gospodarczego. Z tego względu, działając na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącej przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na niniejsze postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.