



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 maja 2024 r.

Pozycja 44

## WYROK

z dnia 17 kwietnia 2024 r.

Sygn. akt SK 123/20

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Krystyna Pawłowicz  
Bogdan Świączkowski  
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 kwietnia 2024 r., skargi konstytucyjnej W.G.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.) z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 ust. 7 ustawy o portach i przystaniach morskich z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2782, ze zm.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1954), jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej z 18 lipca 2019 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 26 lipca 2019 r. (data nadania), W.G.K. (dalej: skarżący) wniósł o orzeczenie niezgodności:

1) art. 3 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.; dalej: u.p.p.m.) z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: k.c.) w związku z art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. oraz § 2, § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 2007 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego we Władysławowie od strony morza, redy i lądu (Dz. U. Nr 134, poz. 942; dalej: rozporządzenie z 2007 r.) z art. 2 Konstytucji;

3) art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z:

a) art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

b) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; dalej: Protokół paryski);

4) art. 4 ust. 4 u.p.p.m. z:

a) art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji;

b) art. 1 Protokołu paryskiego;

5) § 2, § 3 i § 4 rozporządzenia z 2007 r. z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

1.1.1. Małżonkowie R.N. i O.N. zostali wpisani do księgi wieczystej prowadzonej przez Sąd Rejonowy w W., jako użytkownicy wieczystej nieruchomości gruntowej położonej we Władysławowie oraz jako właściciele położonych na tej nieruchomości budynków i urządzeń w wyniku nabycia tych praw od PKN ORLEN S.A. Zbywca został zobowiązany do złożenia oświadczenia o ich przeniesieniu na poprzedników prawnych skarżącego wyrokiem Sądu Apelacyjnego w G. z 20 marca 2008 r. (sygn. akt [...]).

Nieruchomość gruntowa położona w W. oraz położone na niej nieruchomości budynkowe znajdują się na obszarze portu morskiego w W. Granice tego obszaru wynikają obecnie z rozporządzenia z 2007 r.

Ze względu na dyspozycję art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. PKN ORLEN S.A. otrzymał decyzją Ministra Skarbu Państwa wydaną w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury z 30 lipca 2003 r. zgodę na zbycie użytkownika wieczystego rzeczzonej nieruchomości gruntowej.

R. i O.N. zawarli 29 grudnia 2008 r. umowę sprzedaży, na podstawie której zbyli 1/10 udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości gruntowej oraz we własności budynków oraz urządzeń posadowionych na gruncie M.K. oraz 2/10 udziału R.N.

O.N. zmarła 4 marca 2010 r., a spadek po niej nabyli w równych częściach R. i S.N.

R.N. 16 listopada 2011 r. sprzedał cały swój udział w spadku po O.N., w tym udział w użytkowaniu wieczystym nieruchomości położonej w W., oraz współwłasności położonych na niej budynków i urządzeń M.K. (3/10) oraz R. i N. (7/10).

1.1.2. Ani umowa przenosząca współużytkowanie wieczyste ze współwłasnością budynków z 29 grudnia 2008 r., ani umowa z 16 listopada 2011 r. przenosząca udział w spadku obejmującym współużytkowanie wieczyste oraz współwłasność budynków, nie były przedmiotem zgody ministra właściwego wydanej w trybie art. 3 ust. 1 u.p.p.m. Z tego względu

Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę P. wniósł do Sądu Rejonowego w W. pozew o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w ten sposób, że w dziale drugim księgi powinni zostać wykreśleni R.N., R.N., S.N. i M.K., jako użytkownicy wieczyści i właściciele budynków i urządzeń stanowiących odrębne przedmioty własności co do wszystkich udziałów, a w ich miejsce powinni zostać wpisani jako użytkownicy wieczyści oraz właściciele budynków i urządzeń stanowiących odrębne przedmioty własności R.N. w udziale wynoszącym 3/4 części oraz S.N. w udziale wynoszącym 1/4 części.

Starosta podniósł, że wobec braku zgody właściwego ministra w odniesieniu do umów z 29 grudnia 2008 r. oraz 16 listopada 2011 r. są one nieważne na podstawie art. 3 ust. 7 w związku z art. 3 ust. 1 u.p.p.m., a zatem nie mogło dojść do opisanych w tych umowach rozporządzeń udziałami w prawach użytkowania wieczystego oraz odrębnej własności budynków i urządzeń.

Sąd Rejonowy w W., wyrokiem z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt [...]) uzgodnił treść księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym zgodnie z żądaniem powoda.

Pozwani wnieśli od tego wyroku apelację do Sądu Okręgowego w G., który wyrokiem z 10 października 2014 r. (sygn. akt [...]) apelację oddalił.

Powyższe orzeczenie pozwani zaskarżyli skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego, który wyrokiem z 26 lutego 2016 r. (sygn. akt [...]) ją oddalił.

1.1.3. Przed uprawomocnieniem się wyroku w sprawie uzgodnienia treści księgi wieczystej umową zawartą w formie aktu notarialnego 10 marca 2014 r. dokonane zostało zniesienie współużytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości gruntowej oraz współwłasności budynków w ten sposób, że z dotychczasowej księgi wieczystej odłączona została nieruchomość obejmująca jedną działkę, dla której założona została odrębna księga wieczysta, zaś jako użytkownik wieczysty oraz właściciel budynków wpisana została w niej M.K., dla nieruchomości obejmującej drugą działkę założono księgę wieczystą, w której jako użytkownik wieczysty oraz właściciel budynków wpisany został R.N., natomiast dla nieruchomości obejmującej trzecią działkę założono księgę wieczystą, w której jako współużytkownicy wieczyści oraz współwłaściciele budynków wpisani zostali M.K. (1.469/10.000), R.N. (3.508/10.000), R.N. (3.912/10.000) oraz S.N. (1.469/10.000).

Strony umowy z 10 marca 2014 r. nie uzyskały zgody właściwego ministra na dokonanie wynikających z niej rozporządzeń prawem użytkowania wieczystego oraz prawami własności nieruchomości położonych na obszarze portu morskiego. Na podstawie tej umowy sąd wieczystoksięgowy dokonał kolejnych wpisów, bez kwestionowania ważności czynności dokonanej przez strony.

1.1.4. Wobec dokonanych przekształceń nieruchomości Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę P. wniósł do Sądu Rejonowego w W. trzy pozwy, w których przedmiotem żądania było uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, tj. stwierdzenie nieważności wszystkich podjętych czynności względem M.K.

Połączywszy wszystkie trzy powództwa do wspólnego rozpoznania, Sąd Rejonowy w W. w wyroku z 4 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]) uzgodnił wszystkie księgi wieczyste zgodnie z żądaniem powoda, tj. wykreślił z nich M.K., a w jej miejsce wpisał R.N. i S.N.

Wniesiona przez R.N. i M.K. apelacja została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w G. z 4 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]).

1.2. Skarżący wskazał wyrok Sądu Okręgowego w G. z 4 lutego 2019 r. jako ostateczne rozstrzygnięcie, w którym na podstawie kwestionowanych przez niego przepisów doszło do naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności.

Stroną postępowania, które zostało zwieńczone wydaniem tego orzeczenia, nie był skarżący, ale pozwana M.K. Zmarła ona jednak 16 kwietnia 2019 r., zaś Sąd Rejonowy w W. postanowieniem z 2 lipca 2020 r. (sygn. akt [...]) stwierdził, że spadek po niej dziedziczy

w całości skarżący; na tej podstawie skarżący twierdzi, że uzyskał on legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej wywodzonej z naruszenia wyrokiem Sądu Okręgowego w G. z konstytucyjnych praw poprzedniczki skarżącego. *Nota bene* odpis rzeczonoego orzeczenia został doręczony przez Sąd Okręgowy w G. skarżącemu, gdyż to on został wskazany przez ten Sąd jako adresat przesyłki sądowej.

1.3. Skarżący podniósł w szczególności, że przyjęta przez sądy wykładnia zaskarżonych przepisów (zgodnie z którą umowa nabycia udziału w spadku, jako zawarta bez uprzedniej zgody Ministra Skarbu Państwa, jest dotknięta nieważnością) wprowadza do systemu prawa normę, która w sposób niedopuszczalny ogranicza prawo dziedziczenia wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Norma przewidująca wymóg uzyskania zgody organu administracji na zbycie spadku lub udziału w spadku, do którego należy użytkowanie wieczyste lub własności nieruchomości położonej na obszarze portu lub przystani morskiej stoi – zdaniem skarżącego – w oczywistej sprzeczności z istotą prawa dziedziczenia oraz możliwości zbycia spadku, bądź udziału w nim. Skarżący podkreśla, że skoro nabywca spadku wstępuje w prawa i obowiązki spadkobiercy, to w konsekwencji wstępuje w ogół praw i obowiązków majątkowych, które przysługiwały spadkobiercy, a to oznacza, że przysługuje mu możliwość korzystania z tych praw oraz dokonywania wszelkich czynności konwencjonalnych, których mógł dokonać spadkobierca. Wywodzi stąd, że sytuację osoby, która nabyła spadek lub udział w spadku na podstawie umowy ze spadkobiercą, należy oceniać na tej samej płaszczyźnie jak sytuację spadkobiercy. Nie można zatem uznać za zgodnej z art. 64 ust. 2 ani art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji sytuacji, w której nabycie spadku przez spadkobiercę zwolnione jest z zakresu reglamentacji wynikającej z art. 3 ust. 1 u.p.p.m. natomiast nabycie spadku w trybie art. 1050-1057 k.c. wymaga uzyskania zgody właściwego ministra pod rygorem nieważności umowy przenoszącej spadek na nabywcę. Zdaniem skarżącego przesądza to o niezgodności art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest przepisem rażąco niesprawiedliwym, ponieważ rygor nieważności czynności prawnej stosowany jest także w sytuacji, gdy strony bez swojej winy nie wystąpiły o wymaganą zgodę. Fakt, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się lub może znajdować się w obszarze portu morskiego, nie był znany ani stronom czynności prawnej, ani podmiotom publicznym, takim jak sądy, notariusz oraz miejscowy starosta. Sankcja nieważności czynności prawnej ma być w takiej sytuacji środkiem, który w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności. Skarżący kwestionuje w pierwszej kolejności zastosowanie sankcji nieważności jako konsekwencję braku zgody właściwego ministra na zawarcie umowy zamiast sankcji wynikającej z art. 63 k.c. Uniemożliwia to bowiem ewentualną konwalidację wadliwej czynności. Skarżący zwraca uwagę, że zastosowanie sankcji nieważności nie jest potrzebne do realizacji celów, którym ma służyć kontrola obrotu nieruchomościami na obszarach portów i przystani morskich. Bezwzględny zakaz obrotu tymi nieruchomościami z naruszeniem wymogu uzyskania zgody właściwego ministra ma także prowadzić do naruszenia istoty prawa własności, do której należy możliwość rozporządzania prawami właściciela. Jako nieproporcjonalną ingerencję w prawa majątkowe użytkowników wieczystych i właścicieli nieruchomości położonych na obszarze portów lub przystani morskich skarżący uważa także brak instrumentów ochrony nabywcy w dobrej wierze oraz nieskonstruowania jakichkolwiek subiektywnych przesłanek zastosowania sankcji takich jak m.in. wiedza stron umowy.

2. Postanowieniem z 6 października 2020 r., sygn. Ts 115/19 (OTK ZU B/2020, poz. 385) Trybunał Konstytucyjny:

1) nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności:

a) art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

- b) art. 3 ust. 7 u.p.p.m. z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji;
- 2) odmówił nadania dalszego biegu skardze w pozostałym zakresie.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2020 r. skarga konstytucyjna została zarejestrowana pod sygn. akt SK 123/20.

4. Pismem procesowym z 4 stycznia 2021 r. (znak: IV.7002.31.2020.KP) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. W piśmie procesowym z 23 marca 2021 r. (znak: PK VIII TK 207.2020) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W piśmie procesowym z 7 kwietnia 2022 r. (znak: BAS-WAK-2754/22) stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o:

1) orzeczenie, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2782), w zakresie, w którym obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa obejmował nabycie w trybie art. 1051 k.c. udziału w spadku, w skład którego wchodzi udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonej na obszarze portu lub przystani morskiej, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji;

2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

## II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli m.in. pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### **1. Problem konstytucyjny.**

W niniejszej sprawie skarżący przedstawił problem ingerencji ustawy w swobodę umów dotyczących przenoszenia praw majątkowych. Ingerencja ta polegać ma na zróżnicowaniu sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na obszarach portu w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.; dalej: u.p.p.m.) z sytuacją prawną nabywcy spadku w rozumieniu art. 1054, art. 1055 i art. 1057 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: k.c.).

## 2. Kwestie formalne.

### 2.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

### 2.2. Legitymacja skarżącego do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W pierwszej kolejności wymaga ustalenia, czy skarżący miał prawo wnieść skargę konstytucyjną w niniejszej sprawie. Stroną pozwaną postępowań o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym była bowiem matka skarżącego. Trybunał zwraca jednakże uwagę na następującą okoliczność:

– wyrok Sądu Okręgowego w G. w sprawie o sygn. akt [...] został wydany 4 lutego 2019 r.;

– skarżąca zmarła 16 kwietnia 2019 r.;

– skarżący nabył spadek po swojej matce z chwilą jego otwarcia, co zostało stwierdzone postanowieniem Sądu Rejonowego w W. z 2 lipca 2020 r. (sygn. akt [...]);

– odebrany przez skarżącego odpis wyroku Sądu Okręgowego w G. wraz z uzasadnieniem został nadany 12 czerwca 2019 r. przez ten Sąd przesyłką sądową, w której to skarżący został wskazany jako adresat (k. 146 akt niniejszego postępowania).

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności stanu faktycznego oraz zestawivszy je z postanowieniami art. 922 § 1 w związku z art. 925 k.c. w związku z art. 64 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.) w związku z art. 36 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), a także kierując się zasadą *in dubio pro libertate*, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że skarżący w niniejszej sprawie mógł zainicjować postępowanie skargowe. Skoro bowiem Sąd Okręgowy w G. doręczył jemu odpis ostatecznego orzeczenia, to uznał go za podmiot wstępujący w prawa dotychczasowej strony; oznacza to m.in., że skarżący mógłby zainicjować postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym. Skoro tak przedstawiałaby się sytuacja skarżącego na gruncie przepisów postępowania cywilnego, to nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia odmawianie skarżącemu możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej. Na marginesie wypada również zauważyć, że ani Marszałek Sejmu, ani Prokurator Generalny, nie kwestionowali zdolności skargowej skarżącego w niniejszej sprawie.

### 2.3. Zaskarżone przepisy oraz umorzenie postępowania w odniesieniu do części przedmiotu kontroli.

**2.3.1.** W niniejszej sprawie zaskarżono art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. Z uwagi na daty poszczególnych czynności prawnych, których ważność została skutecznie zakwestionowana

przez Starostę P., działającego w imieniu Skarbu Państwa, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli mogą być:

– art. 3 ust. 1 u.p.p.m. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2782, ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r.) i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o działkach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1954; dalej: ustawa z 2016 r.);

– art. 3 ust. 7 u.p.p.m. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 2004 r.

Brzmienie wskazanych przepisów jest następujące:

– art. 3 ust. 1:

„Zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, wymaga:

1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste,

2) oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat

– nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich”;

– art. 3 ust. 7:

„Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne”.

**2.3.2.** W świetle okoliczności stanu faktycznego, nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, że podstawą wyroku uzgadniającego treść ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym (na mocy którego dokonano wykreśleń praw majątkowych matki skarżącego odnośnie do nieruchomości) był nie cały art. 3 ust. 1 u.p.p.m., lecz przepis zawarty w punkcie 1 tego ustępu. Z tego też powodu art. 3 ust. 1 pkt 2 u.p.p.m. nie spełnia wymogu z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, co przekłada się na umorzenie niniejszego postępowania – w odniesieniu do badania konstytucyjności tego przepisu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

**2.3.3.** W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 ust. 7 u.p.p.m. Trybunał zwraca uwagę, że warstwa argumentacyjna skarżącego zmierza nie tyle w stronę wykazania niezgodności kwestionowanego przepisu z normami wywiedzionymi z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, ile postulatu legislacyjnego (*implicite* żądanie zmiany sankcji nieważności z art. 3 ust. 7 u.p.p.m. na bezskuteczność zawieszoną z art. 63 k.c.). Z uwagi na to, że Trybunał nie pełni roli „trzeciej izby” parlamentu, tak umotywowany zarzut nie może zostać uznany za dopuszczalny, gdyż wykracza poza kognicję sądu konstytucyjnego. Z tego też powodu postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 3 ust. 7 u.p.p.m. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

#### **2.4. Zakres zaskarżenia.**

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący nie określił zakresu, w jakim chciał uznania niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 u.p.p.m., z kolei Marszałek Sejmu w przedłożonym przez niego stanowisku wniósł o wydanie orzeczenia zakresowego.

W ocenie Trybunału wnioski Marszałka Sejmu nie zasługują na uwzględnienie, albowiem zmierza w stronę bardzo kazuistycznego ujęcia problemu, podczas gdy istota niniejszej sprawy tego nie wymaga. Skarżący domaga się orzeczenia niekonstytucyjności w związku

z ingerencją ustawodawcy w stosunki prawne, o których mowa w punkcie 1 ust. 1 art. 3 u.p.p.m.; ujmowanie przedmiotu zaskarżenia w ramy zakresowe byłoby niepotrzebnym komplikowaniem stanu prawnego, zahaczającym już o „prawotwórstwo”, które nie leży w gestii Trybunału.

## **2.5. Wzorce kontroli.**

### **2.5.1. Uwagi wstępne.**

W niniejszej sprawie skarżący w odniesieniu do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. jako wzorce kontroli wskazał normę wywiedzioną z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W świetle zaś konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13).

### **2.5.2. Powołanie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorców kontroli.**

#### **2.5.2.1. Artykuł 64 ust. 1 i 2 Konstytucji ma następujące brzmienie:**

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Powołany przez skarżącego art. 64 ust. 1 Konstytucji, odczytywany zarówno samodzielnie, jak i w kontekście innych przepisów mówiących o ochronie własności i dziedziczenia (art. 64 ust. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Dysponowanie mieniem obejmuje w szczególności zbywanie go (w całości lub w części) w drodze dokonywania przez uprawnionego czynności *inter vivos* i *mortis causa*. Wyliczenie w ust. 1 i 2 art. 64 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego – przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem ustrojodawcy zasługują na uwydatnienie. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej, dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym mówi odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także – a nawet przede wszystkim – jego treści.

Problem sformułowany w niniejszej sprawie dotyczy prawa o określonej przez ustawodawcę treści, które na poziomie ustawy zwykłej zostało ograniczone według kryterium przedmiotowego (wykluczenie swobodnego dysponowania prawami majątkowymi wobec osób trzecich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich).

Odnosnie zaś do art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał zwraca uwagę, że w doktrynie uznano, iż przepis ten „nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 236).



Tym samym skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jako główny wzorzec kontroli.

**2.5.2.2.** Artykuł art. 21 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

Wyrażona w tym przepisie norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia go w rozdziale I ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Zagwarantowanie ochrony własności i prawa dziedziczenia jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść własności i prawa dziedziczenia, określenie środków ich ochrony), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność oraz prawo dziedziczenia jakiejś osoby. Ustrojowy charakter wskazanego przepisu stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyroki TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 1; por. także postanowienie SN z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt I NSNc 102/20, Legalis).

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis ustawy zasadniczej, który wyraża prawa podmiotowe: jego adresatem musi być obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis ten kształtuje sytuację prawną podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia). Wzorcem kontroli nie może być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania przez niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (por. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53; 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 85 oraz 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 111, a także wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Niemniej jednak unormowanie art. 21 ust. 1 Konstytucji – mimo że należące do zasad ustrojowych *par excellence* – może być przywołane pomocniczo dla umocnienia kontekstu konstytucyjnego żądań skargi konstytucyjnej (tak wyroki TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. SK 55/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 50 oraz 10 stycznia 2012 r., sygn. SK 25/09).

W kwestii relacji pomiędzy art. 21 a art. 64 Konstytucji Trybunał wypowiedział się już w wyroku z 25 lutego 1999 r. o sygn. K 23/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 25), w którym stwierdził, że „[z]asady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji”, jednocześnie przyjmując, iż „unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21”. W wyroku z 13 kwietnia 1999 r. o sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40) Trybunał przyjął zaś, że art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej „stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji”. Z kolei w wyroku z 8 grudnia 2011 r. o sygn. P 31/10 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114) uznano, że „relacja art. 64 (...) oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się. Nie da się jednak nie zauważyć, że art. 64 Konstytucji należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Gwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące pod-

stawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności i określające środki ochrony tego prawa”.

W doktrynie część autorów przyjęła, że:

– art. 64 Konstytucji „współkształtuje zakres konstytucyjnej ochrony wolności majątkowej w sferze przedmiotów szeroko rozumianej własności, wyróżniając szczególne kategorie praw chronionych i zakreślając ogólne ramy ich dopuszczalnego, a jednocześnie koniecznego kształtu. W tym sensie stanowi on uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnej dyrektywy art. 21, stanowiącego ogólną, konstytucyjną, zasadę ochrony własności” (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 207);

– „[a]rt. 64 stanowi rozwinięcie ogólnej zasady ochrony szeroko rozumianej własności wyrażonej w art. 21 Konstytucji RP” (K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1458);

– „art. 21 Konstytucji można potraktować jako bardziej ogólny wyraz unormowania zawartego w art. 64, zaś zamieszczenie go w rozdziale I Konstytucji można tłumaczyć dążeniem do podkreślenia znaczenia ochrony prawa własności. (...) Przepis art. 64 wprowadzony został natomiast do Konstytucji z intencją zapewnienia podmiotowi prawa własności możliwości stosowania wszelkich konstytucyjnych procedur służących jego ochronie oraz zaakcentowania ewolucji oraz zmiany jakościowej polskich unormowań w sferze własnościowej. Nie jest on zatem zbędnym powtórzeniem art. 21 ust. 1 Konstytucji, o czym świadczą także różnice zakresu podmiotowego wskazanych przepisów. O ile bowiem art. 21 ust. 1 obejmuje zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne, o tyle przepis art. 64 nie jest właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego (a tym bardziej państwowego), a może być odnoszony wyłącznie do prawa własności przysługującego osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego” (S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 533);

– „podstawową i samodzielną rolę jako wzorca kontroli konstytucyjności regulacji ingerujących w sferę prawa własności w orzecznictwie TK pełni art. 64 Konstytucji, choć niewątpliwie naruszenie norm bardziej szczegółowych w tym przepisie oznacza naruszenie także ogólniejszego art. 21 ust. 1” (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 578);

– „[z]e sformułowania dotyczącego prawa dziedziczenia w art. 64 ust. 1 nie można wyprowadzić żadnych różnic odnośnie do rozumienia tego pojęcia w art. 21 ust. 1” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 386).

W związku z powyższym oraz zważywszy, że sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (por. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97), Trybunał stwierdza, iż art. 21 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec związkowy w odniesieniu do art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, jako wzorca głównego. Jakkolwiek w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 21 ust. 1 nie został powołany w charakterze wzorca związkowego, to – uwzględniając uzasadnienie skargi i zasadę *falsa demonstratio non nocet* – taką płaszczyznę oceny należy przyjąć także w niniejszej sprawie. Nie zachodzi zatem podstawa do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

## 2.6. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyrokach z 7 czerwca 2022 r. o sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34) oraz 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej (w części przyjętej do rozstrzygnięcia merytorycznego) spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

## 2.7. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 2004 r. i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 7 pkt 1 ustawy z 2016 r., z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

## 3. Ocena konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m.

**3.1.** W pierwszej kolejności Trybunał przypomina, że ujęcie prawa własności w obowiązującej Konstytucji było już przedmiotem wielu rozwiniętych wypowiedzi orzecznictwa sądowokonstytucyjnego (zob. w szczególności wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74 oraz 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78, a także wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie na podstawie tez sformułowanych we wskazanych wyżej orzeczeniach przyjmuje, że:

– po pierwsze – gwarancje wskazane w art. 64 Konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności i innych praw majątkowych jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym;

– po drugie – ochrona z art. 64 Konstytucji nie może być jednak traktowana jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym, także ochrona własności i innych praw majątkowych nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane;

– po trzecie – art. 64 ust. 3 Konstytucji (niepowołanemu w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli) trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony), bo – w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Ar-

tykuł 64 ust. 3 pełni podwójną rolę, gdyż – z jednej strony – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, a z drugiej – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności z pewnością stanowiąc mogą formalne jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń;

– po czwarte – dopuszczalność ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji).

**3.2.** Trybunał Konstytucyjny uważa, że określenie „istoty” prawa własności i innych praw majątkowych (praw rzeczowych) musi nawiązywać do podstawowych składników tych praw, tak jak ukształtowały się one w historii ich rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności (posiadania) oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w szczególności w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności lub innego prawa majątkowego przybierze taki rozmiar, że – niwecząc podstawowe składniki tegoż prawa – wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności lub innego prawa majątkowego, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności lub inne prawo majątkowe musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (por.: uchwałę pełnego składu TK z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 17; wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98).

**3.3.** Na tle tych ustaleń ogólnych można dokonać analizy rozwiązań przyjętych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. Chodzi tu mianowicie o ustalenie, czy wprowadzone ograniczenie dotyczyło podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiło realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. (w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2004 r.) wymagał zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, odnośnie do przeniesienia własności, użytkowania wieczystego albo oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich.

Bez wątplenia przepis ten wprowadzał ograniczenie w dysponowaniu prawem rzeczowym wobec osób trzecich. Niemniej jednak Trybunał zwraca w tym miejscu uwagę na dwie zasadnicze okoliczności, których nie można pomijać. Po pierwsze bowiem – porty i przystanie morskie należą do tzw. infrastruktury krytycznej, odnośnie do której utrzymanie bezpieczeństwa leży w gestii Państwa na zasadzie art. 5 Konstytucji. Nie budzi zatem wątpliwości kontrola przez Państwo czynności cywilnoprawnych co do nieruchomości, które wykraczają poza sferę „zwykłego” dziedziczenia, tj. przenoszenie prawa własności czy innego prawa rzeczowego (*in casu*: użytkowania wieczystego) *inter vivos per contractu*.

Po drugie – w okresie, gdy doszło do zawarcia umów cywilnoprawnych z matką skarżącego, wyrażenie przez ministra właściwego zgody albo jej odmowa nie odbywały się

w tzw. próżni prawnej, gdyż w art. 3 u.p.p.m. zawarta została stosowna procedura administracyjna. Wedle tejże procedury:

– wszczęcie postępowania o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m., następowało na wniosek podmiotu, który zamierzał rozporządzić nieruchomością w zakresie posiadanego prawa (ust. 2);

– wniosek, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.p.p.m., powinien być określać: podmiot, na rzecz którego nastąpi rozporządzenie nieruchomością; przedmiot umowy, w sposób umożliwiający identyfikację nieruchomości; uzasadnienie zamierzonej czynności prawnej, w tym informację dotyczącą dotychczasowego i przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości (ust. 3);

– do wniosku, o którym mowa w art. 3 ust. 2 u.p.p.m., dołączało się: umowę przedwstępną; dokumenty potwierdzające tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości; opinię podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, dotyczącą przedmiotu umowy, o której mowa w art. 3 ust. 4 pkt 1 u.p.p.m., w przypadku gdy wnioskodawcą jest inny podmiot niż podmiot zarządzający portem lub przystanią morską; inne dokumenty potwierdzające dane i informacje wynikające z wniosku (ust. 4);

– w przypadku umów o oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat dołączona do wniosku umowa przedwstępna powinna była określać w szczególności zasady rozliczeń nakładów poniesionych na nieruchomość oraz warunki rozwiązania przyrzeczonej umowy przed upływem terminu, na który zostanie zawarta (ust. 5);

– odmowa udzielenia zgody, o której mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p.m., mogła nastąpić ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ze względu na inny ważny interes publiczny (ust. 6).

Co również istotne, decyzja ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej) nie miała charakteru uznania administracyjnego (w tej materii szerzej zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 6, Warszawa 2006, s. 279-282; uzupełniająco zob. wyrok SN z 5 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PA 5/92, Legalis); wręcz przeciwnie – w razie rozstrzygnięcia negatywnego dla wnioskodawcy opierać się musiała wyłącznie na katalogu przesłanek zawartym w art. 3 ust. 6 u.p.p.m. Decyzja odmowna podlegała również na zasadach ogólnych dwuinstancyjnej kontroli sprawowanej kolejno przez wojewódzki sąd administracyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny (por. np. wyrok NSA z 7 października 2014 r., sygn. akt I OSK 459/13, Legalis).

Analogiczne rozwiązania prawne obowiązują także w obecnym stanie prawnym (por. art. 3 u.p.p.m. w brzmieniu wynikającym z ustawy z 2016 r., ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, Dz. U. poz. 1086, ze zm., oraz ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 261).

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że z żadnego z powołanych przez skarżącego przepisów Konstytucji składających się na wzorzec kontroli w niniejszej sprawie (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1) nie można wywieść nakazu identycznego ukształtowania przesłanek nabywania prawa własności w ramach odmiennych instytucji prawa cywilnego. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji – na co trafnie zwrócił uwagę Marszałek Sejmu w przedłożonym przez niego stanowisku – nie wyklucza zróżnicowań o charakterze przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów (w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości, dopuszczalnym kryterium zróżnicowania może być sama wartość prawa majątkowego). Zakaz

przedmiotowego różnicowania sytuacji nabywców praw majątkowych nie wynika także z art. 21 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje, że ochrona własności i dziedziczenia należą do zasad ustrojowych, jak też nie znajduje umocowania w art. 64 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika ogólne prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Możliwość zróżnicowania treści poszczególnych praw oraz zasad rządzących ich wykonywaniem i rozporządzeniem nimi należy do typowych elementów systemu prawa, w którym poszczególne instytucje służą zaspokojeniu różnych potrzeb społecznych.

W sytuacji tzw. kolizji wartości, choć Konstytucja wprowadza nakaz ochrony własności indywidualnej i innych praw majątkowych, nie znaczy to, że wszelkie ograniczenia ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. W szczególnych, wyjątkowych okolicznościach może dojść do kolizji prawa ochrony własności i innych praw majątkowych z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa chronionego przez art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne jedynie w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. W sytuacji zaś dotyczącej obszarów immanentnie związanych z tzw. infrastrukturą krytyczną brak jakichkolwiek instrumentów prawnych, które umożliwiłyby Państwu kontrolę nad podmiotami, które zamierzają nabyć własność albo inne prawo rzeczowe odnośnie nieruchomości, stanowiłby naruszenie innej wartości konstytucyjnej, której Rzeczpospolita Polska ma chronić, tj. bezpieczeństwa obywateli.

**3.4.** Niezależnie od powyższego Trybunał uznaje zarzuty skarżącego odnośnie do naruszenia przez zaskarżone przepisy konstytucyjnego prawa ochrony dziedziczenia za bezzasadne. Podkreślić bowiem należy, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy prawa majątkowe, które nabyła skarżąca, nie pochodziły ze spadkobrania (które wyłączone jest spod reżimu u.p.p.m.), ale czynności prawnej *inter vivos* – umowy nabycia przez matkę skarżącego od osoby trzeciej praw majątkowych wynikających z udziału spadkowego tej ostatniej (która już wymagała zgody właściwego ministra w trybie u.p.p.m.). Czym innym jest bowiem nabycie spadku (czy przez skarżącego, czy przez jego matkę), gdyż jest to zdarzenie związane ze śmiercią spadkodawcy i wstąpieniem w jego miejsce spadkobierców (z testamentu albo z ustawy), a czym innym jest zbycie udziału spadkowego (przez osobę trzecią na rzecz np. matki skarżącego), gdyż jest to zdarzenie związane z wolą stron odnośnie czynności prawnej. I w tym ostatnim przypadku ustawodawca wobec nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich postanowił o wprowadzeniu pewnej reglamentacji, tj. konieczności uzyskania zgody właściwego ministra dla ważności danej czynności prawnej.

**3.5.** Na marginesie Trybunał zwraca również uwagę, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy zbywca prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w ogóle nie wystąpił do ministra właściwego o wyrażenie przezeń zgody na zawarcie umowy przeniesienia rzeczowego prawa. Nie można zatem podzielić argumentów skarżącego, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. – a w konsekwencji także art. 3 ust. 7 u.p.p.m. – *ipso iure ac in abstracto* spowodowały negatywne konsekwencje dla skarżącego. Wręcz przeciwnie – sankcja nieważności z art. 3 ust. 7 u.p.p.m. wynikała tylko i wyłącznie z tego, że nigdy nie wystąpiono uprzednio do ministra o wyrażenie zgody w trybie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m.; okoliczność, że przy zawarciu umowy przeniesienia udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości notariusz nie zwrócił na to uwagi, a także że sąd wieczystoksięgowy zaniechał zbadania, czy została wydana przez ministra decyzja pozytywna, są irrelewantne – stanowią tylko i wyłącznie uchybienia tych podmiotów, które nie wpływają na ocenę konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m.

**3.6.** Wziąwszy pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał stwierdza, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 2004 r. i obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 7 pkt 1 ustawy z 2016 r., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.