



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 lutego 2025 r.

Pozycja 19

## POSTANOWIENIE

z dnia 9 stycznia 2025 r.

Sygn. akt SK 26/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Stanisław Piotrowicz  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 stycznia 2025 r., skargi konstytucyjnej R.N. 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) z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 ust. 7 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Postanowieniem z 15 marca 2022 r., sygn. Ts 108/19 (OTK ZU B/2022, poz. 102), Trybunał Konstytucyjny nadał dalszy bieg skardze konstytucyjnej R.N. (dalej: skarżący) z 8 lipca 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczy stwierdzenia przez Trybunał, że:

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; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1796; dalej: u.p.p.m.) jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, przewidziana w kwestionowanej regulacji sankcja bezwzględnej nieważności czynności prawnej dokonanej z naruszeniem ustawowego obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra na przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo odda-

nie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonej w granicach portu lub przystani, jest nieproporcjonalna w znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie skarżącego, ustawodawca mógł się posłużyć sankcją „łagodniejszą”, w szczególności instytucją tzw. bezskuteczności zawieszanej, która pozwalałaby na konwalicję czynności prawnej dokonanej bez uzyskania zgody właściwego ministra, gdy do takiego uchybienia doszło z przyczyn niezawinionych przez strony. Sankcja bezskuteczności zawieszanej byłaby wystarczająco efektywnym środkiem kontroli obrotu nieruchomościami położonymi na obszarze portu lub przystani. Tym samym sankcja bezwzględnej nieważności czynności prawnej nie jest środkiem niezbędnym do zakładanego celu legislacyjnego, lecz jest nadmierną ingerencją w sferę objętą ochroną na mocy art. 64 ust. 1-3 Konstytucji. Przyjęte rozwiązanie jest też niesprawiedliwe, ponieważ do nieważności czynności prawnej dochodzi niezależnie od okoliczności faktycznych sprawy, a więc także w sytuacji, w której strony – zachowując należyta staranność – nie mogły wiedzieć o konieczności wystąpienia o zgodę ze względu na trudność ustalenia granic portu lub przystani morskiej.

2. W piśmie z 27 kwietnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 27 kwietnia 2022 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot niniejszego postępowania.

W niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną R.N. (dalej: skarżący) z 8 lipca 2019 r. w zakresie, w jakim dotyczyła orzeczenia przez Trybunał, że:

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; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1796; dalej: u.p.p.m. lub ustawa o portach) jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 3 ust. 7 u.p.p.m. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego, niezgodność art. 3 ust. 1 i 7 u.p.p.m. ze wskazanymi wzorcami kontroli wynikać ma ze zróżnicowania sytuacji prawnej spadkobiercy nieruchomości położonej na obszarze portu z sytuacją prawną nabywcy spadku w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061; dalej: k.c.). Z kolei art. 3 ust. 7 u.p.p.m., przewidujący sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej z naruszeniem ustawowego obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra na przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonej w granicach portu lub przystani morskiej, naruszać ma zasadę proporcjonalności oraz zasadę ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia, ponieważ taka sankcja nie jest niezbędna w sytuacji, w której cel ustawodawczy, polegający na kontroli obrotu nieruchomościami położonymi w obszarze portu lub przystani

morskiej, mógłby być osiągnięty przez zastosowanie sankcji mniej dolegliwej, mianowicie sankcji bezskuteczności zawieszonyj czynności prawnej.

## **2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 123/20.**

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał wziął w pierwszej kolejności pod uwagę to, że przepisy zakwestionowane przez skarżącego były już przedmiotem kontroli konstytucyjności.

W wyroku z 17 kwietnia 2024 r., sygn. SK 123/20 (OTK ZU A/2024, poz. 44), Trybunał orzekł, że art. 3 ust. 1 pkt 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.) 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.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 123/20 Trybunał zwrócił uwagę, że wprowadzenie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m. wprowadza ograniczenie dysponowania prawem rzeczowym do nieruchomości wobec osób trzecich, niemniej ograniczenie to odnosi się do nieruchomości położonych w granicach portów i przystani morskich, które stanowią element tzw. infrastruktury krytycznej państwa. Ochrona bezpieczeństwa takiej infrastruktury stanowi obowiązek władz publicznych, o czym stanowi art. 5 Konstytucji. Wyrażenie zgody przez właściwego ministra na rozporządzenie taką nieruchomością w drodze czynności cywilnoprawnej nie ma przy tym charakteru arbitralnego, ponieważ ustawodawca określił dopuszczalne przesłanki wydania decyzji odmownej w trybie postępowania administracyjnego; decyzja taka podlega też kontroli sądów administracyjnych na zasadach ogólnych.

Trybunał uznał, że z żadnego z wzorców kontroli powołanych w sprawie o sygn. SK 123/20 – tj. art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji – nie można wywieść nakazu identycznego ukształtowania przesłanek nabywania prawa własności w ramach odmiennych instytucji prawa cywilnego. Zwrócił również uwagę na to, że nakaz ochrony własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego; taka ochrona może ulec ograniczeniu ze względu na potrzebę urzeczywistnienia innych wartości konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału, „[w] sytuacji (...) 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. Zbędność orzekania w niniejszej sprawie.**

3.1. Według utrwalonej linii orzecznictwa, Trybunał jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła również po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc po nadaniu jej dalszego biegu. Ocena dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, który nie jest związany stanowiskiem zajęтым w orzeczeniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2023 r., sygn. SK 65/20, OTK ZU A/2024, poz. 4).

3.2. Negatywne przesłanki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej określa m.in. art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393). Zgodnie z punktem 3 tego przepisu, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie wyroku jest zbędne.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że przesłanka zbędności wydania wyroku występuje przede wszystkim wtedy, gdy kwestionowana norma była już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do zgodności z Konstytucją. Trybunał przyjmuje, że „[z]asada *ne bis in idem* wyraża zbędność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny już wcześniej orzekał (por. szerzej J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, «Studia Prawnicze» nr 4/2008, s. 59 i nast.). W takim wypadku Trybunał dokonuje oceny sprawy w kategoriach pragmatycznych, gdyż ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (por. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo). Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), z drugiej zaś strony, nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli” (postanowienie z 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 52/20, OTK ZU A/2022, poz. 42; zob. też postanowienie z 6 marca 2024 r., sygn. SK 2/24, OTK ZU A/2024, poz. 32).

3.3. W niniejszej sprawie Trybunał odnotował, że skarga konstytucyjna zarejestrowana pod sygn. SK 26/22 została wniesiona na kanwie tożsamyh okoliczności faktycznych, co skarga rozpoznana w sprawie o sygn. SK 123/20. Zarówno treść zarzutów, jak i argumenty mające uzasadniać niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji są w obu skargach analogiczne (na co uwagę zwrócił Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku, zob. s. 9).

Trybunał stwierdził, że w skardze zarejestrowanej pod sygn. SK 26/22 skarżący nie przedstawił żadnych dodatkowych zarzutów ani argumentów na rzecz niekonstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.p.m., które nie były poddane ocenie Trybunału w wyroku o sygn. SK 123/20. Trybunał podzielił również ocenę dokonaną w wyroku o sygn. SK 123/20, że niektóre spośród zarzutów nie nadawały się do merytorycznego rozpoznania. W uzasadnieniu wyroku o sygn. SK 123/20 Trybunał trafnie wskazał, że zarzuty odnoszące się do naruszenia konstytucyjnego prawa do ochrony dziedziczenia należało uznać za bezzasadne, ponieważ w okolicznościach faktycznych sprawy, na kanwie której skargi wpłynęły, prawa majątkowe zostały nabyte nie w drodze spadkobrania (które jest wyłączone spod reżimu ustawy o portach), ale czynności prawnej *inter vivos*, wymagającej uzyskania zgody właściwego ministra. Jeśli chodzi natomiast o zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 7 u.p.p.m., Trybunał stwierdził, 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”. Ocenę tę Trybunał w niniejszej sprawie podtrzymuje.

Skarżący w niniejszej sprawie nie wyjaśnił również, na czym miałyby polegać zarzut niedopuszczalnego zróżnicowania. Trybunał wskazywał już, że powinnością skarżącego, któ-

ry kwestionuje zgodność przedmiotu kontroli z zasadą równej ochrony prawa własności, jest obalenie domniemania zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją przez wykazanie, że w danej sytuacji doszło do arbitralnego i niezajdującego uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Z tego względu „to na skarżącym spoczywa obowiązek: 1) wykazania jaka grupa podmiotów podobnych występuje w danym wypadku oraz jakie kryteria uzasadniają zakwalifikowanie określonych podmiotów do tejże grupy; 2) wyjaśnienia, na czym polega zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych przez zakwestionowany przepis; 3) przedstawienia przekonujących argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych zaistniałe zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych jawi się jako nieusprawiedliwione” (postanowienie z 26 września 2023 r., sygn. SK 122/20, OTK ZU A/2023, poz. 71). Wywody zawarte w skardze zarejestrowanej pod sygn. SK 26/22 wymogów tych nie spełniały.

Zważywszy na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.