

110/8/A/2006

WYROK

z dnia 26 września 2006 r.

Sygn. akt K 1/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 września 2006 r., wniosku Rady Gminy Dragacz o zbadanie zgodności:

art. 8a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) z art. 165 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607),

o r z e k a:

Art. 8a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128) **jest niezgodny z art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.** (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

UZASADNIENIE:

I

1. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 30 sierpnia 2005 r. Rada Gminy Dragacz domaga się stwierdzenia, że art. 8a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: ustawa gminna) jest niezgodny z art. 165 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; dalej: EKST). Kwestionowany przepis został wprowadzony przez art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.).

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 października 2006 r. w Dz. U. Nr 181, poz. 1337.

Zgodnie z art. 8a ustawy gminnej „Gmina ma obowiązek przejęcia przekazanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zbędnych tej Agencji nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury”. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten godzi w samodzielność gmin jako podmiotów prawa prywatnego, gdyż uniemożliwia im wyrażenie woli w kwestii nabycia mienia. Wnioskodawca podkreśla, że nieruchomości przekazywane w trybie art. 8a ustawy gminnej są zdewastowane, wymagają nakładów, więc ich przejmowanie stanowi poważne obciążenie finansowe, zwłaszcza dla małych gmin. Obciążenie to jest szczególnie dotkliwe w przypadku, gdy – tak jak w gminie Dragacz – zasób mieszkaniowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM) stanowi istotną część całego zasobu mieszkaniowego.

Kwestionowany przepis został umieszczony w ustawie z zakresu prawa publicznego, w rozdziale 2 „Zakres działania i zadania gminy”, co mogłoby sugerować, że chodzi o normę kompetencyjną. Taka ocena jest jednak nieuzasadniona; o charakterze normy nie decyduje bowiem miejsce jej wyrażenia, lecz jej treść. Zdaniem wnioskodawcy, art. 8a ustawy gminnej reguluje czynność prawną powodującą przeniesienie własności nieruchomości. Jest to przepis podobny do art. 179 k.c. regulującego zrzeczenie się prawa własności nieruchomości. Na podstawie art. 8a ustawy gminnej, w razie zrzeczenia się przez WAM zbędnych jej nieruchomości, stają się one własnością gminy. W konsekwencji należy uznać, że norma zawarta w tym przepisie ma charakter cywilnoprawny, a nie – publicznoprawny. Wnioskodawca wskazuje, że przepis ten należałoby raczej umieścić w rozdziale 5 ustawy gminnej, poświęconym mieniu komunalnemu, albo w ustawie z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Ustawodawca jednak zamieścił kwestionowaną regulację wśród przepisów regulujących zadania publiczne gminy, umniejszając w ten sposób jej prywatnoprawne znaczenie. Mimo to wnioskodawca nie dostrzega w treści art. 8a ustawy gminnej elementów publicznoprawnych a tylko podlegający regułom prawa cywilnego sposób nabywania mienia. W tym zaś zakresie konieczne jest poszanowanie podmiotowości prawnej gmin, która – zdaniem wnioskodawcy – przez wprowadzenie art. 8a została zlekceważona.

Wnioskodawca zwraca uwagę na następujące argumenty uzasadniające tę tezę. Po pierwsze, ustawodawca nie wskazał, dlaczego spośród kilku kategorii podmiotów prawa publicznego posiadających podmiotowość w sferze prawa cywilnego (Skarb Państwa, samorządowe województwo, powiat), to właśnie gminy uzyskały „przywilej” przejęcia mienia WAM. Po drugie, nie wiadomo, dlaczego WAM, będąca państwową osobą prawną wyposażoną w środki finansowe do wykonywania swych zadań, może przekazywać zbędne mienie innym podmiotom. Po trzecie, gminy zostały pozbawione jakiegokolwiek możliwości wyrażenia swej woli co do przejęcia mienia. Po czwarte, ustawodawca nie sprecyzował statusu prawnego mienia, które może być przekazywane. Pociąga to za sobą niepewność prawną co do praw i obowiązków, które gmina przejmuje, w tym także – niepewność co do praw osób trzecich. Po piąte, ustawodawca nie sprecyzował charakteru nabycia, w szczególności nie określił, czy chodzi o nabycie pierwotne czy pochodne, odpłatne czy nieodpłatne.

Powołane argumenty, zdaniem wnioskodawcy, wskazują na zlekceważenie podmiotowości prawnej gmin na kilku poziomach. Jednocześnie uzasadniają tezę o naruszeniu art. 165 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 i 6 EKST. Treść art. 4 ust. 2 EKST, przyznającego społecznościom lokalnym pełną swobodę w działaniu w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, obejmuje też swobodę w zakresie nabywania mienia. W ocenie wnioskodawcy, treść powołanego przepisu odpowiada założeniu przyjętemu w art. 165 Konstytucji. Z przepisów tych wynika, że gminy nie mogą być zaskakiwane decyzjami

innych podmiotów co do przekazywania im mienia, gdyż to narusza przysługujące im prawo kształtowania własnego zasobu majątkowego. Z art. 4 ust. 6 EKST wynika, że społeczność lokalna powinna być konsultowana we właściwym czasie i trybie o podejmowanych decyzjach w sprawach bezpośrednio jej dotyczących. Kwestionowany art. 8a ustawy gminnej narusza te zasady, gdyż WAM podejmuje decyzję o przekazaniu mienia gminie samodzielnie, bez zasięgania opinii gminy, może podjąć tę decyzję w dowolnym czasie, nie bacząc nawet na etap realizacji budżetu rocznego. Ponadto ustawodawca nie określił trybu przejęcia majątku, tym samym nie dając gminie możliwości sprzeciwienia się przekazaniu niechcianego przez nią mienia.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 28 lipca 2006 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 8a ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodny z art. 165 Konstytucji i z art. 4 ust. 2 EKST oraz jest zgodny z art. 4 ust. 6 EKST.

Prokurator przypomniał, że przed wejściem w życie art. 8a ustawy gminnej Wojskowa Agencja Mieszkaniowa była uprawniona do nieodpłatnego przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego lub innym osobom prawnym określonych budynków. Natomiast żaden przepis nie nakładał na gminy obowiązku przejęcia tychże budynków. W uzasadnieniu projektu ustawy, która wprowadziła kwestionowany przepis, wskazano wprost, że jego celem jest zmniejszenie obciążenia Agencji związanego z gospodarowaniem nieruchomościami lokalowymi nieprzeznaczonymi na zakwaterowanie Sił Zbrojnych, często położonymi w miejscowościach, w których nie ma już jednostek wojskowych. Uznano, że podmiotem, który powinien przejąć te nieruchomości, są gminy, obciążone obowiązkiem gospodarowania nieruchomościami.

Prokurator Generalny podziela zapatrywanie wnioskodawcy, że mechanizm, wybrany przez ustawodawcę do osiągnięcia planowanego celu, budzi uzasadnione wątpliwości. Ich przedstawienie Prokurator rozpoczyna od wyliczenia przewidzianych w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.) szerokich uprawnień Agencji do gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, budynkami i lokalami. Prokurator ocenia, że uprawnienia te nie są mniejsze niż uprawnienia gmin wobec nieruchomości stanowiących ich zasób. Co więcej, Prokurator zwrócił uwagę, że o ile dla gmin gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi jest tylko jednym z ich zadań własnych, o tyle Agencja jest podmiotem, dla którego zadanie to jest zadaniem podstawowym.

Prokurator zauważa, że choć kwestionowany przepis reguluje „przepływ” nieruchomości między podmiotami publicznoprawnymi, konieczne jest stosowanie instrumentów cywilnoprawnych. Zdaniem Prokuratora do przejścia praw konieczna jest umowa w formie aktu notarialnego, przy czym – w razie oporu gminy – Agencja dysponowałaby roszczeniem o nakazanie gminie złożenia odpowiedniego oświadczenia woli (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.). Gmina mogłaby się ewentualnie powoływać na zarzut nadużycia prawa podmiotowego. Prokurator podziela spostrzeżenie wnioskodawcy, że kwestionowany przepis niedostatecznie określa okoliczności, w jakich gmina ma obowiązek przejąć nieruchomości, a zwłaszcza – nie wskazuje kryteriów oceny, że przekazywane mienie jest zbędne Agencji. W konsekwencji należy się spodziewać, że Agencja – jako podmiot uczestniczący w obrocie gospodarczym na własny rachunek – będzie przekazywać gminom nieruchomości w złym stanie technicznym, których nie chcieli nabyć lokatorzy, mimo stosowania wobec nich preferencyjnych warunków sprzedaży. Nie ulega więc wątpliwości, że przejmowanie mienia zbędnego Agencji spowoduje znaczne obciążenie budżetów gmin, co zresztą – jak podkreśla Prokurator – zostało dostrzeżone w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 8a ustawy gminnej.

Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdza, że poprzez kwestionowaną regulację ustawodawca kosztem gmin uprzywilejował Wojskową Agencję Mieszaniową. Oznacza to naruszenie art. 165 Konstytucji, gwarantującego samodzielność gmin. Taka ocena uzasadniona jest zwłaszcza w świetle argumentów powołanych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04), w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny art. 179 k.c. Tym samym art. 8a ustawy gminnej należy uznać za sprzeczny z art. 4 ust. 2 EKST, którego treść jest zbieżna z art. 165 Konstytucji. Prokurator nie dostrzega natomiast sprzeczności kwestionowanego przepisu z art. 4 ust. 6 EKST, dotyczącym konsultacji.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 31 sierpnia 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 8a ustawy gminnej jest niezgodny z art. 165 Konstytucji i z art. 4 ust. 2 i 6 EKST.

Uzasadniając ten wniosek, Marszałek powołał się na dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny wykładnię art. 165 Konstytucji. Z przepisu tego wynika ograniczenie ustawodawcy, który nie może ingerować w kompetencje gmin, zwłaszcza w stosunkach prywatnoprawnych. W orzeczeniu z 17 października 1995 r. (sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 10), powołując się na przeważający interes publiczny, Trybunał zaakceptował jednak obciążenie gmin obowiązkiem przejęcia budynków mieszkalnych należących do przedsiębiorstw państwowych. Marszałek ocenia, że kwestionowany obecnie przepis dotyczy szerszego zakresu nieruchomości, i dlatego ograniczenia samodzielności gmin nie można tłumaczyć przez powołanie się na zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że treść art. 8a ustawy gminnej wpisuje się w szereg posunięć legislacyjnych ustawodawcy, których celem jest dostosowanie stosunków cywilnoprawnych w sferze gospodarczej do zmian ustrojowych, co usprawiedliwiłoby ingerencję w prawa gmin do mienia komunalnego. W wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24), dotyczącym art. 179 k.c., przepisu także wpisującego się w tę tendencję, Trybunał zakwestionował brak precyzji ustawodawcy, zwłaszcza jeśli chodzi o określenie zakresu odpowiedzialności gmin przejmujących nieruchomości za zobowiązania ciężące na osobach, które zrzekły się własności. Marszałek Sejmu stwierdza, że ustawodawca – stanowiąc obecnie kwestionowany art. 8a ustawy gminnej – nie miał możliwości zapoznania się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny art. 179 k.c. Ten właśnie przepis był wzorcem dla art. 8a ustawy gminnej; kierując się domniemaniem zgodności obowiązujących przepisów z Konstytucją, w kwestionowanym przepisie ustawodawca „przyjął rozwiązania tożsame z zawartymi w obowiązującym w ówczesnym stanie prawnym art. 179 k.c.”. To spostrzeżenie wystarcza, by uznać art. 8a ustawy gminnej za niezgodny z art. 165 Konstytucji.

Marszałek Sejmu dostrzega też niezgodność kwestionowanego przepisu z postanowieniami art. 4 ust. 2 i 6 EKST. Art. 8a ustawy gminnej pozbawia bowiem gminy swobody działania w kształtowaniu ich zasobu majątkowego.

II

Na rozprawie 26 września 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali wnioski i stanowiska wyrażone wcześniej na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany przepis, został dodany do ustawy gminnej ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.). Ustawodawca zdecydował o włączeniu go do rozdziału 2 ustawy gminnej, zatytułowanego „Zakres działania i zadania gminy”. Dodany przepis brzmi: „Gmina ma obowiązek przejęcia przekazanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zbędnych tej Agencji nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury”. Treść tego przepisu jest skorelowana z innym postanowieniem wprowadzonym jednocześnie do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, a mianowicie – art. 17 ust. 1, zgodnie z którym „Agencja gospodaruje mieniem w szczególności przez: (...) 3) nieodpłatne przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury”. Trzeba jednak zaznaczyć, że ani w ustawie o powiatach, ani w ustawie o samorządzie województwa nie przewidziano obowiązku tychże jednostek przejmowania przekazanego im mienia.

Artykuł 8a ustawy gminnej poprzedzają normy o charakterze ogólnym, określające przedmiot działania gminy. Tak więc art. 6 ustawy gminnej stanowi, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Treść art. 6 ustawy gminnej współgra z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (...)”, drugi zaś, że „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”. Generalne sformułowania Konstytucji i ustawy gminnej znajdują egzemplifikację w art. 7 ustawy. Przepis ten określa, że do zadań własnych gminy należy „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, i w punktach wylicza najważniejsze zadania gminy, w tym dotyczące ładu przestrzennego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury (art. 7 ust. 1). Istotne jest wskazanie, że – zgodnie z art. 7 ust. 3 – „Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację (...)”. W art. 8 ust. 3 ustawodawca przewidział możliwość przekazywania gminom, czy to w drodze ustawy, czy to w drodze porozumienia, określonych zadań administracji rządowej. W tym wypadku także przewidziano, że „Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań (...)”. Przepisy zamykające rozdział, art. 9 i art. 10, przyznają gminom pewne możliwości organizacyjne i regulują formy działania, które mają służyć wykonaniu zadań. Tak więc ustawodawca daje gminom kompetencję do tworzenia jednostek organizacyjnych, współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zawierania umów i prowadzenia działalności gospodarczej w ograniczonym zakresie, w zasadzie – w zakresie zadań użyteczności publicznej.

Na tle sformułowań zawartych w rozdziale 2 ustawy gminnej, poświęconym zakresowi działania i zadaniom gminy, wyznaczającym status gminy i jej rolę w życiu społeczeństwa, całkowicie zaskakuje treść art. 8a, dodanego w 2004 r. Przepisy otaczające art. 8a są adresowane do ogółu gmin, istniejących i tych, które mogą wyodrębnić się w przyszłości, wskazują zadania o znaczeniu ogólnospołecznym, występujące we wszystkich gminach i powtarzalne, w tym sensie, że niezależnie od momentu historycznego, w przeszłości, obecnie i na przyszłość, zadania te muszą być wykonywane, gdyż bez nich społeczeństwo nie może funkcjonować. Jak się przyjmuje, art. 6 ustawy gminnej wprowadza generalne domniemanie kompetencji gmin, które dotyczy jednak spraw publicznych (por. P. Dobosz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki red., Warszawa 2006, s. 98). „Sprawom publicznym” należy przeciwstawić

sprawy prywatne (*utilitas privata*), leżące w jednostkowym interesie poszczególnych osób fizycznych lub prawnych. Słusznie podkreśla się, że „Sprawy te są załatwiane przez zainteresowanych, głównie w drodze czynności cywilnoprawnych” (A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd Gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 75). Do zakresu działania gmin należą „sprawy publiczne”, tzn. dotyczące interesu powszechnego, korzyści społecznej (*utilitas publica*), czyli korzyści znacznej części mieszkańców gminy (por. A. Agopszowicz [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 62; A. Szewc, *op.cit.*, s. 73, 74; por. uchwałę TK z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46). Często są to zadania o charakterze użyteczności publicznej, określone przez ustawodawcę jako te, „których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Tymczasem kwestionowany art. 8a ustawy gminnej dotyczy aktu jednorazowego przejścia przez niektóre gminy określonego majątku zindywidualizowanej państwowej osoby prawnej, jaką jest WAM.

Największa trudność z oceną kwestionowanego przepisu polega jednak na tym, że sformułowania, którymi posłużył się ustawodawca, nie pozwalają skonstruować normy prawnej. Ze zdania „Gmina ma obowiązek przejścia przekazanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zbędnych tej Agencji nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury” wynika tylko, że na gminę został nałożony nowy obowiązek, którego realne powstanie zależy od woli wskazanego podmiotu, tj. WAM. Nie wiadomo natomiast, co oznacza „przekazanie”, a w szczególności – „przejście nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury”. Ustawodawca posłużył się pojęciami, które – bez wskazania ich normatywnego sensu – w odniesieniu do składników mienia są niezrozumiałe.

Jest prawdą, że w rozdziale 5 ustawy gminnej (art. 43-50), poświęconym mieniu komunalnemu, pojawia się termin „przekazanie mienia”. Trybunał podkreśla jednak, że w kontekście postanowień rozdziału 5 ustawy sens tego terminu jest jasny. Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 43 ustawy gminnej, mieniem jest „własność i inne prawa majątkowe”; wiadomo zatem, że przekazanie odnosi się do własności i praw majątkowych. Po drugie, jest oczywiste, że przekazanie ma prowadzić do nabycia mienia, a nie do stworzenia jakiegoś zadania gminy. Tak więc w art. 44 ustawy gminnej, wskazane są podstawowe sposoby nabycia mienia. Można je pogrupować w dwóch kategoriach: nabycie metodami prawa cywilnego (wg prawa powszechnego) oraz metodami właściwymi dla prawa publicznego. W pierwszej kategorii mieści się pkt 4 – nabycie w wyniku własnej działalności gospodarczej gminy i pkt 5 – nabycie „przez inne czynności prawne”. Natomiast do drugiej kategorii należą: pkt 1 – nabycie w wyniku tzw. komunalizacji, czyli na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), pkt 2 – nabycie przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy, przy czym w tym przypadku „przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia – decyzją Prezesa Rady Ministrów”, pkt 3 – nabycie „w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia”. Ponadto, na podstawie art. 44 pkt 6, nabycie następuje „w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami”. Z cytowanego przepisu można wnosić, że „przekazanie” jest sposobem przeniesienia praw majątkowych między podmiotami prawa publicznego, a ściślej – między gminami albo między administracją rządową i gminą. Do nabycia prawa przez gminę dochodzi albo w wyniku porozumienia między zainteresowanymi gminami, albo w drodze aktu władczego – decyzją Prezesa Rady Ministrów czy też rozporządzeniem.

Jeśli zestawić powyższe spostrzeżenia z treścią art. 8a ustawy gminnej, widać wyraźnie, że w kwestionowanym przepisie mamy do czynienia z inną kategorią prawną. Przekazanie nie dotyczy określonych praw, w szczególności z przepisu nie wynika, by chodziło o prawa do nieruchomości gruntowych, budynków, lokali i urządzeń infrastruktury, lecz przekazanie odnosi się do rzeczy o określonym charakterze, które pozostają w dyspozycji określonego podmiotu. Ponadto przekazanie nie jest ani porozumieniem, ani nie następuje w drodze aktu władczego organu administracji. „Obowiązek przejęcia” przez gminę, w art. 8a ustawy gminnej traktowany jako korelat uprawnienia WAM do swobodnego wyzbycia się zbędnych nieruchomości i obiektów, nie występuje w innych przepisach ustawy gminnej. Pytania o znaczenie prawne terminów „przekazanie” i „przejęcie” pozostają więc bez odpowiedzi.

2. Powołane wzorce kontroli.

Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał art. 165 Konstytucji, przy czym należy przyjąć, że chodzi o cały przepis, oraz dwa postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w okresie między złożeniem wniosku w niniejszej sprawie a orzekaniem nastąpiła zmiana nazwy tej umowy międzynarodowej. Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. Nr 154, poz. 1107) sprostowano błąd w ten sposób, że słowo „Terytorialnego” w nazwie umowy zastąpiono słowem „Lokalnego”. W konsekwencji Trybunał dokonuje kontroli kwestionowanego przepisu z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL).

Zgodnie z art. 165 Konstytucji: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe” (ust. 1), „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej” (ust. 2). Z kolei powołane przepisy EKSL stanowią:

– art. 4 ust. 2 – „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”;

– art. 4 ust. 6 – „Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

Powołane jako wzorce kontroli przepisy EKSL wyrażają w słabszej, mniej imperatywnej formie (w zakresie określonym prawem, o ile to możliwe) zasadę samodzielności gmin, wyrażoną w art. 165 Konstytucji. Stwierdzenie naruszenia art. 165 Konstytucji merytorycznie odpowiada naruszeniu art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji przyjmował, że: „Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności” (wyrok z 15 marca 2005 r., sygn. K. 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24, s. 301). W doktrynie zwrócono uwagę, że art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. „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*, Liber, Warszawa 2000, s. 323). Istotne jest akcentowanie, że gmina wykonuje swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co oznacza ograniczenie ustawodawcy w stanowieniu przepisów ingerujących w kompetencje gmin (por. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 44, 259; podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, 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” (L. Garlicki, *jak wyżej*). Z punktu widzenia rozstrzyganej obecnie sprawy niezwykle ważne jest podkreślenie przez Trybunał Konstytucyjny w powoływanym wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04), że gmina, gdy chodzi o kształtowanie 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 gminie, w całkowitym oderwaniu od jej woli, statusu właściciela nieruchomości wraz ze wszystkimi obciążeniami (...) w sposób oczywisty narusza fundamentalną dla obrotu cywilnoprawnego zasadę” (s. 304).

3. Prawdopodobna konstrukcja przyjęta w art. 8a ustawy gminnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jednoznaczne ustalenie normatywnego sensu art. 8a ustawy gminnej nie jest możliwe.

Rację ma jednak wnioskodawca, gdy kwestionuje publicznoprawny charakter art. 8a ustawy gminnej. Jak już wskazano, przepis ten nie wprowadza nowego zadania publicznego gmin, na wzór wyliczonych w poprzedzających go przepisach, lecz nakłada określone obowiązki na niektóre gminy. Ponadto rodzaj obowiązku jest inny, gdyż w art. 8a ustawy gminnej nie chodzi o „sprawę publiczną”, nie chodzi o interesy ogółu (znacznej części mieszkańców gminy), lecz o korzyść wskazanej indywidualnie osoby prawnej, jaką jest WAM, która – dzięki art. 8a – uzyskała możliwość pozbywania się zbędnych nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury. Przepis nie nakłada nowego zadania na gminy w sposób definitywny, tak jak to jest w innych przepisach dotyczących zadań gmin, lecz wskazanemu podmiotowi, niebędącemu organem administracji publicznej, przyznaje uprawnienie do narzucenia gminie określonego przez sam ten podmiot ciężaru.

Bardziej racjonalne wydaje się uznanie, tak jak to uczynił wnioskodawca, że ustawodawcy chodziło o konstrukcję z zakresu prawa prywatnego, a mianowicie – czynność zbliżoną do zrzeczenia się przez WAM praw do nieruchomości, budynków, lokali i urządzeń infrastruktury, niezależnie od ich charakteru, ale także o ewentualne wyzbycie się faktycznego władztwa nad tymi rzeczami. Dla zrealizowania aktu „przekazania” zapewne należałoby wymagać oświadczenia woli WAM. Agencja ta nie została bowiem wyposażona w uprawnienia władcze wobec gmin; nie może więc wydać decyzji o przekazaniu na wzór decyzji Prezesa Rady Ministrów, przewidzianej w art. 44 pkt 2 ustawy gminnej. Sens „obowiązku przejścia” można zinterpretować na dwa sposoby: albo uznać, że chodzi o nabycie z mocy prawa, albo o obowiązek złożenia oświadczenia woli o przyjęciu przekazywanych rzeczy, który mógłby być zastąpiony orzeczeniem sądu (art. 64 k.c.). Trybunał przypomina, że w historii polskiego prawa cywilnego znane są przepisy statuujące obowiązek zawarcia umowy. Być może ustawodawca chciał powrócić do tej niechlubnej konstrukcji. Wydaje się jednak, że raczej należy przyjąć pierwszą interpretację; wówczas nabycie następowaloby z mocy prawa w chwili złożenia przez WAM oświadczenia o przekazaniu. Przy takim założeniu wyraźne staje się podobieństwo

instytucji wprowadzonej przez kwestionowany przepis do zrzeczenia się własności nieruchomości, regulowanego w art. 179 k.c. (utracił moc obowiązującą z dniem 15 lipca 2006 r.) i art. 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: u.g.n.). Chociaż według kwestionowanego przepisu przedmiotem przekazania mogą być nie tylko nieruchomości, lecz także urządzenia infrastruktury, a także przedmiotem tym – zapewne – może być nie tylko prawo własności, lecz również mogą być inne prawa majątkowe a nawet posiadanie, w praktyce zasadnicze znaczenie ma wyzbywanie się przez WAM własności nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych. W konsekwencji, mimo szerokiego ujęcia art. 8a ustawy gminnej, uwagę należy skupić na przypadkach przekazywania nieruchomości.

To ustalenie otwiera drogę do wykorzystania argumentacji zawartej w uzasadnieniu w wyroku z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z art. 165 Konstytucji zrzeczenie się własności nieruchomości ze skutkiem w postaci nabycia prawa własności przez gminę miejsca położenia nieruchomości. Od razu trzeba zaznaczyć, że art. 8a ustawy gminnej – przynajmniej jeśli chodzi o precyzję unormowania – wywołuje znacznie dalej idące zastrzeżenia, gdyż pomija podstawowe kwestie dotyczące oświadczenia o przekazaniu i jego skutków.

4. Ocena art. 8a ustawy gminnej jako przepisu regulującego przejście praw i posiadania.

Rozwijając myśl, zgodnie z którą w art. 8a ustawy gminnej reguluje przejście na gminę praw majątkowych do nieruchomości gruntowych, budynków, lokali oraz urządzeń infrastruktury, a także – ewentualnie – o przejście posiadania, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – poza naruszeniem samodzielności gmin, ich interesów majątkowych i prawa do swobodnych decyzji w kwestiach dotyczących gospodarowania majątkiem – dochodzi do istotnego zagrożenia bezpieczeństwa obrotu prawnego i praw osób trzecich.

Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, a zatem naruszenie samodzielności gmin, trzeba powiedzieć, że podmiotowość prawna gmin w tym przepisie została całkowicie pominięta; są one „zdane na łaskę” WAM. Mienie, którego WAM nie chce mieć w swoim władztwie, jest przerzucane na gminy. Ekonomiczny ciężar tej operacji można sobie wyobrazić, bo tu – jeszcze wyraźniej niż przy zrzeczeniu się nieruchomości na podstawie art. 179 k.c. – *ex definitione* chodzi o obiekty „zbędne tej Agencji”. Z prawnego punktu widzenia, wola gminy nabywającej mienie jest obojętna; gmina nie wyraża woli, nie ma możliwości sprzeciwu wobec czynności zaplanowanej przez WAM. Co więcej, ustawodawca nie uznał za stosowne sprecyzowania, jaka gmina ma obowiązek przejęcia. Oczywiście można założyć, że chodzi o gminę miejsca położenia nieruchomości. Z przepisu nie wynika jednak takie ograniczenie. Nie można wykluczyć interpretacji, zgodnie z którą pełna swoboda WAM co do wyzbycia się niepotrzebnych składników majątku obejmuje także swobodny wybór „ofiary” tej decyzji.

Rozwiązanie prawne przyjęte w kwestionowanym przepisie jest zaskakujące tym bardziej, że chodzi o państwową osobę prawną (art. 8 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych). Skarb Państwa powierza WAM „wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność” (art. 14 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych). Poza tym WAM ma prawo do „przejmowania i nabywania” nieruchomości niejako na własny rachunek. Wprawdzie WAM została wyodrębniona podmiotowo od Skarbu Państwa (art. 34 k.c.), ale w chwili tworzenia i likwidacji państwowych osób prawnych, a nawet w toku ich funkcjonowania, ich związek z mieniem państwowym jest oczywisty (art. 40, art. 44¹ k.c.). Gdy chodzi o własność nieruchomości, związek ten dobitnie wyraża treść art. 16 u.g.n.,

zgodnie z którym: „Państwowa lub samorządowa osoba prawna może zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego”. Z przepisu tego wynika jasno, że w razie zrzeczenia się mienia przez osobę prawną wraca ono niejako do macierzystej masy majątkowej, z której wyszło. Jest oczywiste, że „macierzystą” masą majątkową dla WAM jest mienie państwowe; wobec powierniczego charakteru władania mieniem Skarbu Państwa, powrót mienia do państwa wydaje się naturalny i nieuchronny. Art. 8a ustawy gminnej burzy ten porządek i oznacza przerwienie na gminę, niezależnie od jej woli, zobowiązań, które – wg zasad ogólnych – ciążyą na Skarbie Państwa. Przyjmując kwestionowane rozwiązanie prawne, ustawodawca nie tylko zlekceważył statuowaną w art. 165 Konstytucji podmiotowość prawną gmin, zignorował ich byt jako podmiotów prawa prywatnego, uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym, ale ponadto naruszył obowiązujące zasady przekazywania mienia w ramach sektora publicznego.

Jeśli chodzi o aspekt bardziej ogólny, Trybunał Konstytucyjny podkreśla widoczną w całym systemie prawa 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 przepisu o treści art. 8a ustawy gminnej jest zaprzeczeniem wszystkich wartości, którym służą powołane przykładowo instytucje prawne. Trzeba też przyznać rację wnioskodawcy, że w kwestionowanym przepisie brak podstawowych elementów niezbędnych do określenia charakteru i skutków prawnych nabycia. Z art. 8a ustawy gminnej nie wynika nic poza tym, że gmina powinna przejąć mienie. Przede wszystkim nie wiadomo, o jaką czynność chodzi (jednostronną czy dwustronną) i w jakiej formie ma być ona dokonana. Jeśli ustawodawca zakładał akt jednostronny WAM, powstaje pytanie o sposób informowania o nim gminy i o ewentualne wykonanie „obowiązku przejęcia”. Nie wiadomo też, czy przedmiotem przejęcia ma być prawo własności, czy także inne prawa, a nawet stany faktyczne (posiadanie). Trybunał sygnalizuje, że w grę mogą wchodzić różne rodzaje praw rzeczowych (własność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu) i zobowiązaniowych (najem, dzierżawa, użyczenie), których podmiotem WAM może stać się zarówno na skutek powierzenia mu przez Skarb Państwa, jak i w toku własnej działalności gospodarczej, do której prowadzenia jest uprawniona. W pewnych przypadkach Agencji służą prawa władcze, w innych zaś ma ona prawo na rzeczy cudzej albo pozostaje w stosunku zobowiązaniowym z innymi podmiotami (np. wynajmującymi). Niewątpliwie zdarza się, że Agencja włada określonym składnikiem majątkowym bez tytułu prawnego. O ile można, odwołując się do przepisów kodeksu cywilnego, określić wymagania w odniesieniu do przekazania własności, użytkowania wieczystego i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które są prawami zbywalnymi, o tyle znacznie trudniej wskazać, na jakich zasadach miałyby się dokonywać przekazanie służących WAM praw użytkowania, najmu czy dzierżawy. W szczególności powstaje pytanie, czy przejście praw na gminę miałyby nastąpić, mimo niezbywalnego charakteru prawa (użytkowanie) i niezależnie od woli drugiej strony stosunku prawnego (osób wynajmujących Agencji lokale). W przypadku gdy przekazywane jest prawo własności, pojawia się pytanie o obciążenia nieruchomości, budynków i lokali, o prawa osób trzecich, w szczególności – najemców lokali.

Brak jasnego rozwiązania przez ustawodawcę ostatnio sygnalizowanego problemu był krytykowany przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już orzeczeniu z 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w ocenianym wówczas art. 179 k.c., uznanym za niekonstytucyjny, ustawodawca ograniczył odpowiedzialność gmin do wartości nieruchomości będących przedmiotem zrzeczenia się. W przypadku art. 8a ustawy gminnej tego rodzaju postanowienia nie znajdujemy. Oznacza to szczególne i nieograniczone niebezpieczeństwo ponoszenia przez gminy odpowiedzialności majątkowej. Stosunek: gmina – lokatorzy, który na tle art. 179 k.c. mógł się pojawić tylko w niektórych przypadkach zrzeczenia się nieruchomości, na tle art. 8a ustawy gminnej, dotyczącego mienia agencji mieszkaniowej, wymaga rozwiązania niemal w każdym przypadku przekazania. Skoro już na tle art. 179 k.c. Trybunał wskazał szereg „niedomówień” ustawowych, decydujących o stwierdzeniu, że przepis ten narusza art. 165 Konstytucji, ocena art. 8a ustawy gminnej, w którym kwestia odpowiedzialności i praw osób trzecich jest całkowicie przemilczana, musi być zdecydowanie bardziej surowa. Na tle art. 179 k.c. możliwe było przyjęcie założenia, że nabycie przez gminę nieruchomości w wyniku zrzeczenia się jej przez właściciela ma charakter pierwotny. W ocenianym teraz przypadku sama formuła „obowiązek przejęcia” sugeruje pochodny sposób nabycia, co z kolei oznacza przejście prawa wraz z obciążeniami (por. instytucja przejęcia długu – art. 519 k.c.). W przypadku art. 8a ustawy gminnej zlekceważenie podmiotowości prawnej gmin polega więc nie tylko na pominięciu ich woli przy nabywaniu mienia, ale także na „wciągnięciu” ich w stosunki z osobami trzecimi i narażeniu na odpowiedzialność majątkową o niedających się oszacować rozmiarach. Nie ulega bowiem wątpliwości, że WAM w procesie gospodarowania mieniem może zaciągać zobowiązania i wykorzystywać nieruchomości jako zabezpieczenie.

Szczególne cechy rzeczy, jakimi są nieruchomości, pozwalają na współistnienie na nich szeregu praw. Ta sama nieruchomość często jest przedmiotem wielu stosunków prawnych. Ze względu na owo „uwikłanie” prawne nieruchomości, regulacja prawna, która ma być podstawą przekazania nieruchomości między podmiotami prawa publicznego, nie może ograniczać się do wskazania, kto ma obowiązek jej przejęcia. Nawet jeśli przyjąć, że „przejęcie” oznacza nabycie własności, niezbędne jest rozstrzygnięcie o wszystkich prawach, zarówno rzeczowych, jak i obligacyjnych, których przedmiotem jest nieruchomość.

5. Ocena z punktu widzenia art. 165 Konstytucji.

Dokonane wyżej ustalenia pozwalają stwierdzić, że – niezależnie od przyjętej kwalifikacji art. 8a ustawy gminnej – naruszenie art. 165 Konstytucji przejawia się na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, sam fakt nałożenia na gminy obowiązku o nieustalonym zakresie, niezależnie od tego, czy jest to obowiązek o charakterze publicznoprawnym czy prywatnoprawnym, oznacza już naruszenie ich samodzielności. Pociąga bowiem za sobą niepewność co do zadań gminy, co z kolei „zdaje ją na łaskę” innych podmiotów, przede wszystkim WAM. Nie sposób nie dostrzec, że – gdyby potraktować art. 8a ustawy gminnej jako nakładający na gminy nowe zadanie publiczne – doszłoby do naruszenia innych norm konstytucyjnych, gwarantujących gminom środki odpowiednie do zadań. Zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji, zmiany w zakresie tychże zadań „następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Po drugie, jeśli przyjąć, co – jak wykazano – wydaje się najbardziej racjonalne, że w wyniku stosowania art. 8a ustawy gminnej dochodzi do nabycia praw do nieruchomości (ewentualnie – także posiadania), mamy do czynienia z rażącym naruszeniem

podmiotowości gmin w sferze prywatnoprawnej, ich swobody w dziedzinie dokonywania czynności prawnych i dysponowania mieniem. Nie ulega wątpliwości, że gminom narzuca się, niezależnie od ich woli, a nawet wbrew niej, nabycie mienia, które inny podmiot uznaje za zbędne. Nabycie to, niemal z zasady, będzie się wiązało z koniecznością poniesienia dużych nakładów i może pociągnąć za sobą odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez inny podmiot, będący państwową osobą prawną. Wszystko to zależy od woli owego podmiotu, bynajmniej nie organu władzy publicznej.

6. Ocena z punktu widzenia art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Trybunał Konstytucyjny, prezentując wzorce kontroli, zwrócił uwagę, że art. 4 ust. 2 i 6 EKSL w istocie stanowi łagodniejszą wersję zasady samodzielności gmin, wyrażonej w art. 165 Konstytucji. Przyznaje społecznościom lokalnym „pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. W każdym razie stawia wymóg konsultowania z nimi „wszystkich spraw bezpośrednio ich dotyczących” i – w efekcie – zakaz zaskakiwania decyzjami arbitralnymi; konsultacje mają bowiem mieć miejsce „we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji”. Powołane przepisy wprowadzają ograniczenia wskazanych praw gmin, zastrzegając, że istnieją one w „zakresie określonym prawem” oraz „o ile jest to możliwe”. Sformułowania te oznaczają w pewnym sensie ocenę z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Nie wykluczają zatem ograniczeń samodzielności i swobody społeczności lokalnych w decydowaniu o sprawach ich bezpośrednio dotyczących, ograniczenia te muszą jednak być podyktowane doniosłymi względami. Na tle polskiego systemu prawnego należałoby powiedzieć o względach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zatem bezpieczeństwie lub porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i prawach innych osób.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w badanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności uzasadniających, w świetle Konstytucji, ograniczenie samodzielności gmin polegające w istocie na pozbawieniu ich praw głosu w kwestii przejmowania mienia WAM. Oceniając kwestionowany przepis art. 8a ustawy gminnej, nie sposób twierdzić, że interesy WAM są tak doniosłe, by ich realizacja wykluczała choćby uzgadnianie z gminami zasad ewentualnego przejmowania przez nie mienia zbędnego tejże Agencji. Wnioskodawca słusznie zwraca uwagę na element zaskoczenia gmin, które mogą otrzymywać nieruchomości bez żadnego uprzedzenia, a w konsekwencji – bez możliwości uwzględnienia w budżecie koniecznych wydatków. Pomijając już względy teoretycznoprawne samego braku konstrukcji przejęcia, w praktyce stosowanie art. 8a ustawy gminnej może prowadzić do poważnych komplikacji organizacyjnych i finansowych, rodzić odpowiedzialność gmin za szkody (np. na skutek zawalenia się budowli – art. 434 k.c.), powodować zadłużenie gmin itd.

W konsekwencji należy uznać, że art. 8a ustawy gminnej narusza nawet stosunkowo łagodne wymagania płynące z art. 4 ust. 2 i 6 EKSL.

Na marginesie oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na rażący brak staranności w redagowaniu art. 8a ustawy gminnej i widoczny brak koncepcji rozwiązania problemu prawnego. Poza nieprawidłowym umiejscowieniem kwestionowanego przepisu w systematyce prawa samorządowego, rażą wykazane wyżej braki w jego sformułowaniu, w szczególności całkowite pominięcie trybu i skutków przejęcia wskazanych w przepisie przedmiotów majątkowych. W pełni uzasadniona jest wyżej wyartykułowana teza, że na podstawie art. 8a ustawy gminnej nie da się skonstruować normy prawnej. Można co najwyżej domyślać się, jakie były zamierzenia

ustawodawcy. Takie sformułowanie przepisu jest niedopuszczalne, zwłaszcza jeśli chodzi o kształtowanie stanu prawnego nieruchomości, podczas gdy pewność obrotu jest wartością wysoko cenioną przez samego ustawodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.