

WYROK*
z dnia 3 lipca 2001 r.
Sygn. K. 3/01

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca
Marian Zdyb

Lidia Banaszkiwicz – protokolant

po rozpoznaniu 3 lipca 2001 r., na rozprawie wniosku Rady Miasta Helu, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz.U. Nr 46, poz. 341) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz.U. Nr 21, poz. 138) z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 52 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz.U. Nr 46, poz. 341) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz.U. Nr 21, poz. 138) są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji określa datę utraty mocy obowiązującej przepisów powołanych w pkt. 1 na dzień 2 lipca 2002 r.

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

na podstawie art. 39 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie z uwagi na zbędność orzekania.

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 69, poz. 725.

Uzasadnienie:

I

1. Rada Miasta Helu, we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2000 r., domagała się stwierdzenia, że ograniczenia prawa własności w rejonach umocnionych, jakie wynikają z dekretu z 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju oraz z rozporządzenia Rady Ministrów z 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte naruszają konstytucję. Kwestionowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 1932 r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych (Dz.U. Nr 19, poz. 124). Po uchyleniu tej ustawy zachowało moc na podstawie art. 4 dekretu z 1951 r. Mimo iż ten sam art. 4 dekretu przewidywał wydanie nowych przepisów, do tej pory obowiązuje rozporządzenie z 1949 r.

W ocenie wnioskodawcy § 2 rozporządzenia narusza zasadę państwa prawnego oraz zasadę wolności działalności gospodarczej, a zatem art. 2 i art. 20 Konstytucji. Kwestionowany przepis zakazuje bowiem wykonywania – bez zezwolenia władzy wojskowej – jakichkolwiek prac budowlanych, zakładania nowych ulic i dróg, urządzeń sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, oświetleniowej, telefonicznej nowych budowli nadziemnych i podziemnych, itd. Narzuca więc konieczność pozyskiwania zgody władzy wojskowej praktycznie przy wszystkich inwestycjach. Jednocześnie, jak sygnalizuje wnioskodawca, rozporządzenie nie zawiera konkretnych, szczegółowych przepisów określających warunki odmowy wydania stosownego zezwolenia. Powoduje to, zdaniem wnioskodawcy, znaczne ograniczenie wolności działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańców.

Wnioskodawca kwestionuje też treść § 4 rozporządzenia, który uzależnia dziedziczenie testamentowe nieruchomości przez osoby nie będące spadkobiercami ustawowymi od zezwolenia władzy wojskowej. Zarówno samo to wymaganie, jak sankcja zlekceważenia go, tj. obowiązek zbycia nieruchomości, wnioskodawca ocenia jako rażące naruszenie własności i swobód obywatelskich. Ocena ta jest uzasadniona tym bardziej, że i w tym przepisie nie określono warunków odmowy zezwolenia. Regulacja ta, zdaniem wnioskodawcy, ewidentnie narusza art. 2 i art. 21 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca przedstawia konsekwencje praktyczne kwestionowanego unormowania. Z jednej strony oznacza ono znaczne utrudnienie w rozwoju miasta, ograniczenie rozwoju gospodarczego i obrotu nieruchomościami. Z drugiej strony, niektóre przepisy rozporządzenia, np. statuujący wymaganie zezwolenia władz wojskowych na zawarcie najmu (§ 3), są praktycznie martwe. Wynika to z nieprzystosowania terminów wydawania zezwoleń do warunków panujących w miejscowości letniskowej, jaką jest Hel. Nie jest też przestrzegany przepis uzależniający dziedziczenie nieruchomości i obrót nimi od zezwolenia. W tym przypadku główną przyczyną jest brak wiedzy o istnieniu takiego wymagania.

Na zakończenie wnioskodawca zwraca uwagę, że treść dekretu z 1951 r. zdaje się wskazywać na zamiar ustawodawcy dokonania zmian w przepisach dotyczących rejonów umocnionych. Jednak do tej pory, w okresie 50 lat, Rada Ministrów nie wydała aktów wykonawczych do dekretu. Stąd nadal obowiązuje rozporządzenie z 1949 r., które – w ocenie wnioskodawcy – tak dalece ogranicza prawo własności, iż narusza jego istotę.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 23 lutego 2001 r. wyraził stanowisko, iż § 2, § 3 i § 4 kwestionowanego rozporządzenia Rady Ministrów są niezgodne z art. 2 i art. 64 ust. 3

Konstytucji. Natomiast postępowanie w sprawie zgodności z konstytucją art. 1 dekretu z 6 września 1951 r., zdaniem Prokuratora Generalnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W uzasadnieniu stanowiska zwrócono uwagę na wady formalne wniosku, który – w ocenie Prokuratora Generalnego – nie spełnia wymagań z art. 32 ust. 1 pkt 3) i 4) ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ponadto zachodzi rozbieżność między *petitum* wniosku, w którym jako wzorce kontroli wskazano art. 2, 20, 21 ust. 1, 52 ust. 1 i art. 64 Konstytucji, a treścią uzasadnienia, w którym wnioskodawca odnosi się tylko do art. 2 i art. 20 Konstytucji. Wnioskodawca początkowo zarzuca brak podstawy prawnej rozporządzenia, później jednak sam wskazuje tę podstawę, a mianowicie art. 4 dekretu. Wnioskodawca nie wskazał też, jakie negatywne skutki wywołuje stosowanie kwestionowanych przepisów. Tymczasem, ponieważ wnioskodawcą jest rada gminy, w myśli art. 191 ust. 2 Konstytucji konieczne było wykazanie interesu prawnego w zaskarżaniu konkretnych przepisów.

Mimo wszystkich zastrzeżeń, Prokurator Generalny wyraził jednak przekonanie, że “przepisy analizowanego rozporządzenia w znacznym stopniu odbiegają od wymogów stawianych obecnie przez Konstytucję RP”. Zwłaszcza nie czynią zadość konstytucyjnemu wymaganiu, by ograniczenia praw i wolności ujmowane były w ustawach. Ponadto, w ocenie Prokuratora Generalnego, rozporządzenie ma charakter przejściowy i dawno powinno być uchylone. Ze względu jednak na brak legitymacji wnioskodawcy do żądania kontroli całego rozporządzenia, Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że konieczne jest ograniczenie kontroli konstytucyjnej do badania zgodności § 2, § 3 i § 4 rozporządzenia z art. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Orzekanie zaś o zgodności z Konstytucją art. 1 dekretu jest zbędne, gdyż przepis ten nie wywołuje dotąd żadnych skutków prawnych. Uzasadnia to umorzenie postępowania w tej części.

3. Prezes Rady Ministrów w wyjaśnieniach zawartych w piśmie z 30 marca 2001 r. stanął na stanowisku, iż zaskarżone przepisy dekretu i rozporządzenia są zgodne z powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. Przede wszystkim zwrócił uwagę na fakt, iż naruszone – zdaniem wnioskodawcy – przepisy konstytucji odnoszą się do takich praw i wolności obywatelskich, które mogą ulec ograniczeniom. Konstytucja przewiduje, że zarówno wolność gospodarcza, prawo własności i dziedziczenia, jak i swoboda poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, mogą być ograniczone. Jedną z przyczyn, dla których prawa obywatelskie bywają limitowane jest konieczność respektowania regulacji dotyczących obszarów i stanów specjalnych. Ograniczenia mogą być dokonywane w drodze ustaw, a dekret posiada taki właśnie charakter.

Prezes Rady Ministrów przeciwstawił się zdecydowanie tezie wnioskodawcy, iż ograniczenia wprowadzone przez kwestionowane akty prawne naruszają istotę prawa własności. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów ograniczenia te dotyczą wyłącznie kwestii proceduralnych limitując swobodny obrót nieruchomościami. Taki sam skutek wynika z art. 19 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Prezes Rady Ministrów przyznaje, że treść art. 1 ust. 1 dekretu jest nieco archaiczna, co wynika z faktu powielenia aktów prawnych z okresu międzywojennego. Zwraca jednak uwagę, iż zawarta w art. 1 ust. 2 dekretu formuła upoważnienia dla Rady Ministrów do stanowienia aktów wykonawczych odpowiada w pełni wyrażonym w art. 92 wymaganiami Konstytucji.

W końcowej części wyjaśnień Prezes Rady Ministrów stwierdził, że uchylenie kwestionowanych przepisów nie powinno spowodować istotniejszych zakłóceń w działalności organów wojskowych. Należałoby jednak przeanalizować celowość wzbogacenia regulacji dotyczących planowania przestrzennego o przepisy dotyczące stref ochronnych wokół jednostek wojskowych.

4. Minister Obrony Narodowej nie wyraził odrębnego poglądu w analizowanej sprawie wyjaśniając, iż stanowisko resortu Obrony Narodowej posłużyło za podstawę sformułowania wyjaśnień Prezesa Rady Ministrów złożonych do Trybunału Konstytucyjnego.

5. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 7 czerwca 2001 r. uznał, że wniosek Rady Miasta Helu jest zasadny i zasługuje na uwzględnienie. Takie stanowisko opiera się przede wszystkim na spostrzeżeniu, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich mają za podstawę rozporządzenie, tj. akt prawny rangi podustawowej. Stanowi to naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, Marszałek Sejmu podziela zarzut wnioskodawcy, iż ograniczenia przewidziane w kwestionowanym rozporządzeniu idą zbyt daleko, naruszając istotę prawa własności. W związku z tym, zdaniem Marszałka, uzasadniona jest teza, iż rozporządzenie narusza art. 2 i art. 64 a także art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 1 dekretu, w ocenie Marszałka Sejmu, pozostaje w sprzeczności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 10 Konstytucji statuującym zasadę podziału władz.

II

Na rozprawie 3 lipca 2001 r. przedstawiciele wnioskodawcy i uczestników postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione we wcześniej złożonych pismach.

Przedstawicielka wnioskodawcy, wnosząc o stwierdzenie sprzeczności zaskarżonych przepisów z konstytucją zwróciła uwagę, że choć sprawa toczy się z inicjatywy rady jednostki samorządu terytorialnego, to w istocie wnioskodawca działa w interesie całej społeczności gminnej. Ograniczenia wynikające z kwestionowanych aktów prawnych dotyczą bowiem wszystkich mieszkańców gminy Hel. Ponieważ gmina jest wspólnotą samorządową mieszkańców (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym), należy uznać, że przepisy te dotyczą spraw objętych zakresem jej działania. W konsekwencji, zdaniem przedstawicielki wnioskodawcy, gmina jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał wyrażony na piśmie pogląd, iż niektóre spośród ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, wprowadzone w kwestionowanych przepisach, idą zbyt daleko. Podkreślił zbieżność oceny ze stanowiskiem, jakie zajął Prokurator Generalny. Ponadto zwrócił uwagę na fakt utraty mocy obowiązującej przez niektóre z zaskarżonych przepisów na skutek *desuetudo*.

Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej a zarazem Prezesa Rady Ministrów, nawiązując do stanowiska wyrażonego na piśmie przyznał, iż § 3 i § 4 rozporządzenia naruszają art. 64 Konstytucji. Jednocześnie jednak przypomniał, że prawa konstytucyjne nie mają charakteru absolutnego, lecz mogą być ograniczane przez ustawy. Na tym tle podkreślił potrzebę szczególnego unormowania sytuacji prawnej rejonów strategicznych.

Także Prokurator Generalny w całości podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko o częściowej niezgodności kwestionowanych aktów prawnych z konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności konieczne jest odniesienie się do zarzutów formalnych skierowanych przeciwko uzasadnieniu wniosku, na które zwrócił uwagę Prokurator Generalny. Trybunał Konstytucyjny podziela uwagi dotyczące wad formalnych uzasadnienia. W szczególności wnioskodawca – wbrew wymaganiu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym – nie wykazał na czym polega naruszenie przepisów konstytucji powołanych jako wzorce kontroli; uzasadnienie jest bardzo ogólne. Nie stanowi to jednak dostatecznej przyczyny umorzenia postępowania. Skoro bowiem, w badaniu wstępnym, Trybunał Konstytucyjny nie uznał niedopuszczalności tak uzasadnionego wniosku, to przy merytorycznym rozpoznaniu sprawy nie ma podstaw do odstępowania od tego ustalenia. W konsekwencji sprawa, mimo braków uzasadnienia, podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

2. Ocena zasadności wniosku, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaga ustalenia podstaw prawnych istniejących ograniczeń. Ich prezentację należy rozpocząć od rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 10 czerwca 1927 r. w sprawie uznania pewnych obszarów i miejscowości za obszary warowne lub rejony umocnione (Dz.U. Nr 55, poz. 483) oraz ustawy z 28 stycznia 1932 r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych (Dz.U. Nr 19, poz. 124). Dopuszczała ona wprowadzanie na tych terenach ograniczenia prawa własności, posiadania, użytkowania i używania nieruchomości, prawa przebywania lub zamieszkiwania oraz prawa wykonywania pewnych czynności (art. 1 ust. 1). Katalog konkretnych, możliwych ograniczeń został ujęty w 11 punktach (art. 2) i obejmował zarówno czynności z zakresu przeznaczenia i zagospodarowania nieruchomości, budowy infrastruktury, jak i rozporządzania nieruchomościami, najmu i dzierżawy. Przepis ten przewidywał też zakaz dokonywania pomiarów, fotografii, itp. Ustawa regulowała tryb udzielania zezwoleń i wyrażania zgody na dokonywanie powyższych czynności (art. 3), przy czym władzy wojskowej przyznano prawo decydowania “na podstawie swobodnego uznania” (art. 7). Ustawa unormowała też zasady przyznawania odszkodowań w przypadku, gdy ograniczenia pociągały za sobą rzeczywistą szkodę po stronie osoby uprawnionej (art. 8). Ograniczenia praw przewidziane w ustawie miały w pewnym sensie charakter potencjalny; ustawa określała ich dopuszczalny zakres, natomiast sama ich nie wprowadzała. Zastosowane rozwiązanie legislacyjne polegało na tym, iż – w art. 1 ust. 2 – ustawodawca upoważnił Radę Ministrów, działającą na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, do wprowadzenia w drodze rozporządzenia określonych ograniczeń na konkretnych terenach. Ustawodawca wskazał przy tym, że ograniczenia mogą być wprowadzane ze względu na interes państwa, stosownie do potrzeb i warunków miejscowych (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy) lub ogólnie dla wszystkich obszarów.

Rada Ministrów wykorzystała upoważnienie ustawowe w 1937 r., wprowadzając ograniczenia w rejonie umocnionym Hel. Stosowne rozporządzenie, wydane 8 marca 1937 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 133), wyliczało ograniczenia w §§ 2-5. Kolejne rozporządzenie, wydane w oparciu o art. 1 ust. 2 ustawy z 1932 r., Rada Ministrów przyjęła 26 marca 1949 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 138). Gdy chodzi o rodzaj i merytoryczny zakres ograniczeń, nowy akt prawny stanowił powtórzenie dawnego aktu. Nowe rozporządzenie rozszerzyło natomiast znacznie terytorialny zakres zastosowania obowiązujących dotąd ograniczeń. Objęło ono bowiem swym zasięgiem rejony umocnione wskazane w rozporządzeniu Prezydenta RP z 15 września 1948 r. (Dz.U. z 1949 r., Nr 13, poz. 75), a mianowicie: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępę Oksywską i Westerplatte. Zgodnie z § 7 rozporządzenia wprowadzającego ograniczenia, weszło ono w życie w dniu ogłoszenia, tj. 14 marca 1949 r. Jednocześnie straciło moc wcześniej obowiązujące rozporządzenie z 1937 r.

Kolejny akt prawny dotyczący omawianej materii, dekret o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju, został wydany 6 września 1951 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 341). Dekret ten, w art. 9 stanowił o utracie mocy obowiązującej przez:

- rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r. w sprawie uznawania pewnych obszarów i miejscowości za obszary warowne lub rejony umocnione,
- ustawę z 1932 r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych,
- wszelkie przepisy byłych państw zaborczych, dotyczące twierdz i umocnień.

Dekret z 1951 r. w art. 1 ust. 1 przewidział kompetencję Rady Ministrów, działającej na wniosek Ministra Obrony Narodowej, do uznawania pewnych obszarów za szczególnie ważne dla obrony kraju, a także do wprowadzania na nich “ograniczenia praw” własności, posiadania, użytkowania i używania nieruchomości, przebywania lub zamieszkiwania oraz wykonywania określonych czynności (np. dokonywania pomiarów, zdjęć topograficznych lub fotograficznych, prowadzenia handlu obnośnego, obwoźnego lub przedsiębiorstw usługowych itp.)”. Ten sam przepis w ust. 2 zobowiązywał Radę Ministrów do każdorazowego szczegółowego określenia ograniczeń, ich rodzaju oraz obszaru, na którym się je wprowadza. Jednocześnie dekret, w art. 4, utrzymał w mocy “istniejące na mocy dotychczasowych przepisów ograniczenia w obszarach warownych i rejonach umocnionych”. Oznacza to, iż w mocy pozostały przepisy powołanych wyżej rozporządzeń Prezydenta RP z 15 września 1948 r. i Rady Ministrów z 26 marca 1949 r. Wprawdzie art. 4 dekretu stanowi, że przepisy te pozostają w mocy “do czasu wydania dla tych obszarów przepisów wymienionych w art. 1”, jednak – ponieważ odpowiednie akty wykonawcze do dekretu nigdy nie zostały wydane – rozporządzenia z lat 1948 i 1949 pozostają ciągle w mocy. Dekret przewidział prawo do odszkodowania dla osób, które na skutek ograniczeń doznały rzeczywistej szkody (art. 2). Zasady przyznawania odszkodowań zostały uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 grudnia 1952 r.

w sprawie odszkodowania z tytułu ograniczeń wprowadzonych na obszarach uznanych za szczególnie ważne dla obrony kraju (Dz.U. Nr 49, poz. 328).

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż na obszarze Helu, Redłowa, Sobieszewa, Kępy Oksywskiej i Westerplatte obowiązują ograniczenia prawa własności, pobytu i zamieszkania, oraz inne ograniczenia w dokonywaniu określonych czynności, szczegółowo wyliczone w rozporządzeniu z 26 marca 1949 r.

3. Przechodząc do analizy zasadności i merytorycznej oceny obowiązujących ograniczeń Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne podkreślenie, iż prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Mogą one doznawać ograniczeń, co wyraźnie wynika z poszczególnych przepisów ustawy zasadniczej statuujących konkretne prawo. I tak, odnosząc się do wzorców kontroli powołanych przez wnioskodawcę, należy wskazać, że dopuszczalne jest – ze względu na ważny interes publiczny – zarówno ograniczenie wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), prawa własności (art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 3 Konstytucji), jak i swobody poruszania się (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Podstawowe znaczenie ma też forma prawna, w jakiej ograniczenia te są wprowadzane.

Trybunał Konstytucyjny uważa za fakt niewątpliwy, że pierwszą przyczyną, dla której prawa jednostki mogą być ograniczane jest ochrona dobra wspólnego, a w szczególności – względ na potrzeby bezpieczeństwa i obronności kraju. Jak wynika z art. 5 Konstytucji, jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium. W świetle tego przepisu, któremu – zważywszy na systematykę konstytucji – została nadana najwyższa ranga, nie może budzić wątpliwości, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest celem usprawiedliwiającym ograniczenia wszelkich praw i wolności obywatelskich. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło już wyraz przekonanie, że ochrona bezpieczeństwa państwa jest szczególną wartością, w zderzeniu z którą prawa jednostki, nawet prawa podstawowe, mogą być – w niezbędnym zakresie – ograniczane. Dopuszczalność ograniczeń podyktowanych takimi względami jest powszechnie przyjęta w państwach demokratycznych (por. wyrok TK z 16 lutego 1999 r. w sprawie SK 11/98, OTK z 1999 r., cz. I, poz. 5).

W systemie prawa polskiego istnieją inne, poza kwestionowanym, unormowania podyktowane względami obronności, które niewątpliwie ograniczają prawa jednostek i całych społeczności. Tytułem przykładu Trybunał Konstytucyjny wskazuje na ograniczenia w

wykonywaniu prawa własności nieruchomości należących do gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z art. 19 pkt 4 w związku z art. 91 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także na ograniczenia przewidziane w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W powołanych przepisach, podobnie jak w kwestionowanym rozporządzeniu, możliwość dokonania określonych czynności uzależnia się od zezwolenia odpowiedniej władzy publicznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenia praw polegające na uzależnieniu pewnych form ich wykonywania od zgody odpowiedniego organu, nie mogą być uznane za naruszające istotę tychże praw. Chodzi bowiem o pewne dodatkowe wymagania proceduralne związane w szczególności z obrotem nieruchomościami, czy z postępowaniem administracyjnym zmierzającym do uzyskania pozwolenia na budowę. Warunek uzyskania zezwolenia oznacza jedynie utrudnienie w dokonywaniu czynności zamierzonych przez uprawnionego, nie pozbawia go natomiast samego prawa, czy też możliwości korzystania z niego. Podkreślenia wymaga, że kwestionowane przepisy przewidują obowiązek wypłacenia odszkodowania na wypadek wyrządzenia szkody wskutek zastosowania ograniczeń.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne bliższe i szczegółowe omówienie wszystkich ograniczeń praw, jakie wynikają z kwestionowanego rozporządzenia. Jest to zbędne ze względu na ostateczne rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. Natomiast Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne podkreślenie, iż nie jest władny weryfikować określenie, jakie tereny mają być przeznaczone na potrzeby obronności kraju, ani też w zasadzie nie może kwestionować zakresu ewentualnych ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności obywatelskich. Do oceny ich zasadności potrzebna jest ogólna, ale specjalistyczna wiedza dotycząca funkcjonowania współczesnych sił zbrojnych, a także dysponowanie konkretnymi informacjami dotyczącymi rozmieszczenia sił zbrojnych oraz strategicznego znaczenia określonych terenów. Trybunał Konstytucyjny, rzecz jasna, nie dysponuje takimi informacjami i nie może się w tych sprawach wypowiadać.

4. Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie stoi na stanowisku, iż jeden z zasadniczych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest ochrona niepodległości i nienaruszalności jej terytorium, uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu konstytucyjnych praw i wolności służących jednostkom. Merytoryczne uzasadnienie zarówno samej potrzeby wprowadzania ograniczeń, jak i ich zakresu, nie sanuje jednak podstawowej wady formalnej kwestionowanych przepisów. Ze wszystkich przepisów ustawy zasadniczej, które przewidują limitowanie praw i wolności wynika wyraźnie, iż ograniczenie podstawowych praw jednostki może nastąpić tylko w drodze ustawy. Nawet pobieżna lektura zaskarżonych przepisów wskazuje, iż nie czynią one zadość temu wymaganiu, gdyż art. 1 dekretu z 1951 r. wprost stanowi o kompetencji Rady Ministrów do wprowadzenia na pewnych obszarach ograniczeń, zaś zaskarżone rozporządzenie te ograniczenia wprowadza. Kwestia ta wymaga jednak bliższego rozważenia.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że celem zaskarżonego dekretu z 1951 r. było zastąpienie ustawy z 28 stycznia 1932 r. o stosunkach prawnych w obszarach warownych i rejonach umocnionych. Dekret uchylił moc obowiązującą aktu międzywojennego, jednak nie unormował wszystkich kwestii tym aktem objętych. Ustawa z 1932 r. całościowo regulowała bowiem problematykę prawną związaną ze specyfiką obszarów warownych i umocnionych; zawierała enumeratywne wyliczenie dopuszczalnych ograniczeń, określała warunki i tryb udzielania zezwoleń oraz zasady przyznawania odszkodowań. Radzie Ministrów pozostawiała tylko decyzję co do tego, na jakim konkretnym obszarze niezbędne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń. Ten sposób regulacji z jednej strony stwarzał gwarancje, iż prawa i wolności nie będą limitowane ponad to, co przewidziane w ustawie, z drugiej strony – władzom wojskowym zapewniał decydowanie o tym gdzie, kiedy i jakie ograniczenia są konieczne. Tymczasem powojenny akt o randze ustawy, kwestionowany dekret, wylicza tylko prawa, które mogą

podlegać ograniczeniu, zaś ciężar merytorycznej regulacji przerzuca na akty niższej rangi, tj. rozporządzenia Rady Ministrów. Dekret nie tylko nie precyzuje konkretnych postaci ograniczeń, jak to czyniła ustawa z 1932 r., ale nie określa nawet ram, w których mają się mieścić ograniczenia stanowione przez Rząd. W dekrecie zabrakło też regulacji trybu udzielania zezwoleń i zasad przyznawania odszkodowań.

Przechodząc do oceny drugiego z kwestionowanych aktów, a mianowicie rozporządzenia z 1949 r., Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w chwili wprowadzania go, rozporządzenie opierało się na ustawie z 1932 r. i – w konsekwencji – unormowało tylko te kwestie, które nie były rozstrzygnięte w ustawie. Jego normatywna treść sprowadzała się do wskazania, które z ograniczeń przewidzianych w ustawie i na jakim obszarze należy stosować. Pozycja prawna rozporządzenia uległa zasadniczej zmianie w chwili wejścia w życie dekretu z 1951 r., bowiem – po uchyleniu ustawy – rozporządzenie, mimo formalnego utrzymania go w mocy, zostało niejako zawieszona w próżni. Poza brakiem ustawowego ukształtowania ram dopuszczalnych ograniczeń, z których – jak się wydaje – ustawodawca świadomie zrezygnował, zabrakło też regulacji trybu udzielania zezwoleń i przyznawania odszkodowań. Te luki – według założenia przyjętego w dekrecie – powinny być wypełnione rozporządzeniami, jednak w rzeczywistości przepisy wykonawcze, które miały zastąpić rozporządzenie z 1949 r., dotąd nie zostały wydane. Rozporządzenie z 1952 r., częściowo wypełniając lukę, ustanowiło zasady przyznawania odszkodowań. Jednak gdy chodzi o właściwość władz wojskowych oraz warunki i tryb udzielania zezwoleń w sprawach, których dotyczy kwestionowany dekret i rozporządzenie, to są one uregulowane w niepublikowanym zarządzeniu Ministra Obrony Narodowej z 17 sierpnia 1948 r. Jego obowiązywanie nasuwa zasadnicze wątpliwości.

Rezultatem przedstawionych zabiegów legislacyjnych, a przede wszystkim – rezultatem zaniechania Rady Ministrów w zakresie stanowienia rozporządzeń wykonawczych do dekretu, jest niespójność całej regulacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sam upływ czasu nie jest też pozbawiony znaczenia dla oceny wniosku w niniejszej sprawie. Kwestionowana regulacja, już choćby ze względu na zmiany doktryny obronnej, techniki wojskowej, zapewne częściowo zdezaktualizowała się. Jak wskazuje wnioskodawca, niektóre przepisy od lat nie są stosowane. Można zatem uznać, że straciły moc obowiązującą na skutek *desuetudo*. Podsumowując Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że unormowanie kwestii ważnej dla bezpieczeństwa i obronności kraju rozbite jest na kilka aktów prawnych różnej rangi, pochodzących z różnych okresów, a wątpliwości budzi samo obowiązywanie niektórych elementów tej regulacji.

Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega potrzeby dokonywania oceny, czy w chwili stanowienia kwestionowanych przepisów odpowiadały one prawu, a zwłaszcza, czy ograniczanie podstawowych praw obywatelskich drogą rozporządzeń pozostawało w zgodzie z konstytucją. Trybunał stwierdza natomiast, że według obecnie obowiązujących standardów konstytucyjnych, zarówno ze względu na rangę przepisów, jak i strukturę regulacji, nie można uznać, by kwestionowane unormowanie pozostawało w zgodzie z Konstytucją.

Przedstawiona sytuacja prawna, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę demokratycznego państwa prawnego. Najbardziej jaskrawym wyrazem tego naruszenia jest ograniczenie praw i wolności obywatelskich w akcie rangi podustawowej. Zasadę demokratycznego państwa prawnego obraża jednak także to, że regulacja tych ograniczeń jest niekompletna, rozsiana w kilku aktach prawnych, których obowiązywanie nasuwa wątpliwości. Brak jasnego wytyczenia granic między zachowaniami dozwolonymi i tymi, które wymagają zgody władz wojskowych jest przyczyną niepewności prawa. Nieokreślenie trybu udzielania zezwoleń paraliżuje normalne wykonywanie praw. Dodatkowe komplikacje wynikają z braku pewności co do obowiązywania niektórych przepisów. W konsekwencji istniejący stan prawny stanowi pewną pułapkę; obywatele, na skutek nieświadomości, narażeni są na zarzut naruszenia przepisów. Istnienie takiej sytuacji jest nie do pogodzenia z obowiązywaniem zasady państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane przyczyny dostatecznie uzasadniają tezę o sprzeczności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji.

5. Stwierdzając sprzeczność z konstytucją kwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny uznaje jednocześnie, iż wprowadzenie i stałe utrzymywanie ograniczeń prawa własności i niektórych wolności obywatelskich ze względu na potrzeby obronności kraju, także w chwili obecnej, może być konieczne. Trybunał podkreśla, że sformułowanie “potrzeby obronności kraju” nie odnosi się li tylko do abstrakcyjnej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Przeciwnie, realizacja tych potrzeb wymaga określonych przedsięwzięć technicznych, które muszą być utrzymywane niezależnie od istnienia jakiegokolwiek zagrożenia. Z kolei funkcjonowanie pewnych urządzeń wojskowych może stwarzać na co dzień niebezpieczeństwo dla osób przebywających w najbliższej okolicy. Przepisy odnoszące się do rejonów strategicznych i statuujące ograniczenia niektórych praw obywatelskich mają więc na celu nie tylko interes sił zbrojnych, lecz – w równym stopniu – bezpieczeństwo osób, których prawa się ogranicza. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż unormowanie stosunków prawnych w rejonach strategicznych powinno uwzględnić wszystkie zasygnalizowane interesy. Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji zakłada wyważenie tych interesów.

Dostrzegając potrzebę istnienia szczególnej regulacji statusu prawnego rejonów strategicznych, Trybunał Konstytucyjny korzysta z uprawnienia przyznanego mu przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji i określa datę utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów na 2 lipca 2002 r. Oddalenie w czasie momentu utraty mocy obowiązującej aktów uznanych za niezgodne z konstytucją, pozwoli na przygotowanie regulacji odpowiedniej rangi, dostosowanej do potrzeb współczesnych obronności kraju.

6. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, występująca w niniejszej sprawie przyczyna niezgodności z konstytucją powoduje, że zbędne staje się badanie kwestionowanych przepisów z punktu widzenia poszczególnych wzorców kontroli. Uznanie przez Trybunał, iż względy formalne dotyczące trybu stanowienia przepisów oraz ich rangi, a także niespójność i częściowa dezaktualizacja regulacji, są dostateczną przyczyną stwierdzenia niezgodności z konstytucją, zwalnia od merytorycznej kontroli treści każdego z kwestionowanych ograniczeń. Uzasadnia to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.