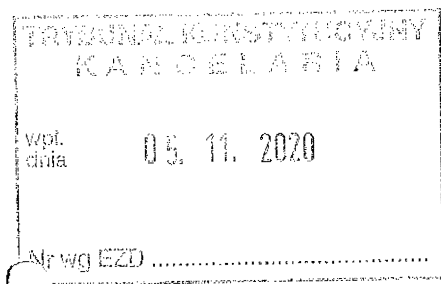


Gdańsk, dnia 2 listopada 2020 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**al. Jana Chrystiana Szucha 12A**  
**00-918 Warszawa**

Skarżąca: S



w imieniu, której działają:

P. I - prezes

M S - zastępca prezesa

reprezentowana przez:

**radcę prawnego**

Piotra Drogosz

Adres do doręczeń:

KPAiN

80-386 Gdańsk, ul. Lęborska 3B

nr wpisu KO-894

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

Niniejszym, działając w imieniu S

w K (dalej skarżąca), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, którego odpis wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej dołączam, na podstawie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; dalej Konstytucja RP)

**wnoszę o stwierdzenie, że**

**art. 12a pkt. 2** Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161; dalej **ogriU**), w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat

rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, obejmuje wyłącznie grunty zajęte pod budynkami mieszkalnymi, a w konsekwencji, że zwolnienie to nie obejmuje gruntów zajętych pod inne elementy zagospodarowania nieruchomości związane z celami mieszkaniowymi, jest **niezgodny z:**

- 1) art. 75 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 30 w zw. z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Nadto, wnoszę o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów zastępstwa prawnego wg norm przepisanych.

## **UZASADNIENIE**

### **I. Stan faktyczny**

W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarżąca jest spółdzielnią mieszkaniową, zrzeszającą członków wspólnoty mieszkaniowej (art. 1 § 1 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze [t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 275; dalej **ups**] w zw. z art. 1 ust. 7 Ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych [t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1465; dalej **usm**]). Celem funkcjonowania skarżącej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych (art. 1 ust. 1 **usm** oraz § 5 Statutu S w K z 2018 r.). Natomiast, jej działalność polega między innymi na budowaniu budynków w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielczych lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych (art. 1 ust. 1<sup>1</sup> **usm**).

Wykonując swoje statutowe (i ustawowe) zadania, skarżąca w dniu września 2018 r., wystąpiła do Starosty z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Złożenie wniosku było niezbędne w ramach procedury uzyskania decyzji pozwolenia na budowę dla zamierzenia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych w K , obręb ewidencyjny Zachód, projektowanego na działkach oznaczonych w ewidencji gruntów numerami ,

(dalej **Zamierzenie**). Podstawą prawną wniosku była norma art. 11 ust. 1 ogrilU.

W dniu września 2018 r. Starosta (dalej **Starosta**) wydał wobec skarżącej decyzję<sup>2</sup> zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej (pkt 1) (dalej **decyzja Starosty**). Ponadto, w punkcie 4. decyzji organ ustalił opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji w wysokości zł rocznie, płatne przez lat (pkt 5).

Od decyzji Starosty skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L (dalej **SKO**), w którym zarzuciła Staroście między innymi, wydanie decyzji z naruszeniem art. 12a pkt 2 ogrilU *polegającym na błędnej wykładni normy tego przepisu poprzez uznanie, że wyłączenie obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych dotyczy wyłącznie gruntu zajętego pod budynkiem, tj. bez uwzględnienia elementów zagrodzienia działki związanych bezpośrednio z tym budynkiem i znajdującymi się w nim lokalami mieszkalnymi.*

W wyniku rozpatrzenia odwołania SKO uchyliło decyzję Starosty w zakresie pkt. 3, 4, 5 i 6. Rozstrzygnięcie to było zgodne z żądaniem skarżącej.

Następnie, decyzją z dnia lutego 2019 r., Starosta ponownie ustalił wobec skarżącej opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji w wysokości zł rocznie (pkt 4), płatne przez lat (pkt 5).

Od decyzji tej skarżąca wniosła odwołanie do SKO, zarzucając, ponownie, naruszenie art. 12a pkt. 2 ogrilU, wskazując na takie same uzasadnienie podniesionego zarzutu.

Decyzją z dnia kwietnia 2019 r.<sup>3</sup> SKO uchyliło decyzję Starosty z dnia lutego 2019 r. w zakresie pkt 6, utrzymując jednocześnie w mocy rozstrzygnięcie zawarte w pkt. 4 i 5 decyzji organu I instancji.

Od decyzji SKO z kwietnia 2019 r. skarżąca wywiodła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L (dalej **WSA**) zarzucając między innymi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 12a pkt 2 ogrilU, polegające

---

<sup>2</sup> znak sprawy w aktach organu:

<sup>3</sup> znak sprawy w aktach organu:



## II. Orzeczenie ostateczne, z którym łączone są zarzucane naruszenia

Powołany wyżej wyrok NSA z dnia czerwca 2020 r. jest ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, od którego skarżącej nie przysługuje żaden inny środek zaskarżenia w zwyczajnym toku postępowania. Jednocześnie skarżąca wskazuje, że to z tym orzeczeniem skarżąca łączy zarzucane naruszenie. W wyroku tym NSA ostatecznie rozstrzygnął kwestionowany sposób wykładni przepisów art. 12 a ogriU, który implikuje naruszenie konstytucyjnych praw skarżącej.

### Udokumentowanie daty doręczenia wyroku

Wyrok NSA wraz z uzasadnieniem został przesłany pełnomocnikowi skarżącej przesyłką poleconą nr , nadaną w dniu lipca 2020 r.

**Dowód:** kopia koperty wraz z numerem przesyłki poleconej oraz oznaczeniem sygnatury akt sprawy.

Przesyłka została doręczona w dniu 31 lipca 2020 r. Potwierdzeniem tej okoliczności jest informacja zawarta w systemie informatycznym operatora publicznego Poczta Polska Spółka Akcyjna

Skarżąca oświadcza, że od wyroku NSA, jak również od innych rozstrzygnięć wydanych na gruncie opisanej sprawy, nie wносиła nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

## III. Art. 75 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

W doktrynie i orzecznictwie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że celem wprowadzenia do ustawy zasadniczej normy art. 75 Konstytucji RP było *uregulowanie na poziomie konstytucyjnym kwestii zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli (...), motywowane w szczególności koniecznością ochrony godności człowieka*<sup>4</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 75 ust. 1 Konstytucji RP to "obywatele" mają być beneficjentami polityki państwa, którą przepis ten nakazuje prowadzić. W ramach tej

---

<sup>4</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016

polityki władze publiczne powinny popierać działania "obywateli" zmierzające do uzyskania własnego mieszkania<sup>5</sup>.

Jak wynika z art. 81 Konstytucji RP praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74-76 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Z tych też względów przyjmuje się, że normy wyrażone w wymienionych przepisach mają charakter norm programowych.

*Nie oznacza to jednak, że konstytucyjne normy programowe są pozbawione znaczenia normatywnego i że niemożliwe jest wywodzenie z nich – w szczególności w ramach kontroli zgodności aktów prawnych, w tym ustaw, z Konstytucją RP – konkretnych treści normatywnych<sup>6</sup>.*

Z tych też względów przyjmuje się, że w sytuacjach wyjątkowych jest możliwa kontrola konstytucyjności przepisów ustawowych, w szczególności gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, iż uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 jego rzeczywistej treści<sup>7</sup>.

Podobnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy: **ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści** [podkr. skarżąca] (zob. postanowienie TK z 15 listopada 2000 r., sygn. TS 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308; wyrok TK z 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84), ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. TS 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240) albo **nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne** [podkr. skarżąca] (zob. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190)<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP... ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 75.

<sup>8</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt K 8/09

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się nadto, że art. 75 nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących realizacji wytyczonych tym przepisem zadań, a z drugiej – że **zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych należy traktować jako ogólniejszą wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich** [podkr. skarżąca] przepisów prawa.<sup>9</sup>

Na etapie argumentowania zarzutów skargi kasacyjnej skarżąca podnosiła szereg zarzutów zmierzających do wykazania, że na ówczesnym etapie postępowania, problem (zarzuty) nie dotyczyły kwestionowanego przepisu, a jedynie sposobu jego wykładni.

W pierwszej kolejności, powołując się na zasadę *clara non sunt interpretanda*, skarżąca podjęła próbę zdekodowania normy przepisu art. 12a pkt. 2 ogrilU na podstawie analizy jego treści. Zgodnie z treścią powołanego przepisu obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej **na cele budownictwa mieszkaniowego**. W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych brak jest definicji legalnej „celów budownictwa mieszkaniowego”, jak i samego terminu „budownictwa mieszkaniowego”. Zatem gramatyczna wykładnia normy tego przepisu, na podstawie przywołanego fragmentu, nie daje jednoznacznej odpowiedzi. Nie mniej jednak, zdaniem skarżącej, określenie „na cele budownictwa mieszkaniowego” stanowi wyraz woli ustawodawcy szerokiego rozumienia tego terminu. Tzn. takiego, które swoim działaniem obejmuje nie tylko same budynki, ale również inne obiekty, o ile mają związek z budownictwem mieszkaniowym.

Dalej skarżąca podnosiła, że w przeciwnym razie, racjonalny ustawodawca użyłby terminu precyzyjnego, wskazując, że chodzi o grunty pod budynkami. Należy zauważyć, że takim właśnie terminem posługuje się Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 2 ust. pkt. 4, art. 12 ust. 7 (opisy kolumn) oraz 12 ust. 9. W przepisach tych ustawa dokonuje wyraźnej dystynkcji pomiędzy gruntami, a gruntami pod budynkami i urządzeniami.

---

<sup>9</sup> Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II

Opublikowano: Wyd. Sejmowe 2016, źródło: LEX.

Skarżąca wskazała również na gramatyczną wykładnię dalszej treści przepisu (pkt 2), który stanowi, że opłaty i należności nie dotyczą gruntów o powierzchni 0,02 ha, **na każdy lokal mieszkalny**, w przypadku budynku **wielorodzinnego**. Natomiast w pkt. 1 ustawa odnosi się do „**przypadku** budynku jednorodzinnego”. Wskazano dalej, że gdyby wolą ustawodawcy było wyłączenie z obowiązku ponoszenia należności i opłat wyłącznie gruntów zajętych pod budynkiem, za całkowicie zbędne należałoby uznać użycie sformułowania „na każdy lokal”. Zdaniem skarżącej nie byłoby wówczas sensu używania innego, niż użytego w pkt. 1, sformułowania. Podobnie pozbawiony sensu byłby redakcyjny podział na punkty hipotezy normy art. 12a ogrilU. Skoro oba przepisy (punkty), miałyby dotyczyć wyłącznie powierzchni zajętej przez budynek. Poza tym, użycie sformułowania na każdy lokal, bez wprowadzenia innych ograniczeń, wydaje się nie stwarzać problemów z gramatyczną wykładnią normy tego przepisu. Jedynym ograniczeniem nałożonym w przepisie przez ustawodawcę jest to, że wyłączenie musi odbywać się na cele budownictwa mieszkaniowego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej powołano się również na wyrok WSA w Gdańsku, który wskazał, że zgodnie z poglądem zaprezentowanym w doktrynie (zob. *Komentarz Wojciecha Radeckiego do Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, art. 12a, LEXel*), **zwolnienie przewidziane w art. 12a u.o.g.r.l. było związane z Konstytucją RP (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), która w art. 75 ust. 1 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przepis art. 12a wprowadzony do u.o.g.r.l. nowelą z dnia 22 maja 1997 r. (Dz.U. Nr 60, poz. 370) stwarza warunki dogodne do realizacji tych celów<sup>10</sup>.**

Powyższy pogląd skarżąca w pełni podzieliła i dalej wskazała, że art. 75 Konstytucji RP jest podyktowany koniecznością **ochrony godności człowieka**, zaś realizacja postulatu poszanowania tej godności jest też podstawą rozwiązań prawnomiędzynarodowych nakazujących państwom zapewnić każdemu

---

<sup>10</sup> wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 października 2017 r. II SA/Gd 586/17



człowiekowi odpowiednich warunków bytowych, w szczególności w zakresie mieszkania<sup>11</sup>.

Na każdym etapie postępowania skarżąca wskazywała również, że „parking związany jest ściśle z potrzebami osiedla mieszkaniowego”. Na potwierdzenie tego wskazano na **ustalenia mpzp, który wprowadza obowiązek zapewnienia miejsc postojowych lub garaży w ilości [minimum – dop. skarżąca] 1 miejsce parkingowe na 1 mieszkanie (§ 25 ust. 6 pkt. e).** Powołano również § 18 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), z którego wynika, że **liczbę stanowisk postojowych i sposób urządzenia parkingów należy dostosować do wymagań ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Mając na uwadze wyrok NSA należy zauważyć, że norma art. 12a ogrilU, pozwala na taką jej wykładnię, że wybudowanie infrastruktury osiedla, powiązanej wyłącznie z funkcją mieszkalną, zrealizowanej na podstawie (z nakazu) bezwzględnie obowiązujących przepisów, może być podstawą do nakładania obciążeń o charakterze daninowym<sup>12</sup> na podmioty, których statutową działalnością jest realizowanie polityki mieszkaniowej państwa.

**Taka wykładnia bezpośrednio wpływa na wzrost kosztów budowy mieszkań, a tym samym na ograniczenie ich dostępności dla obywateli.**

Na kwestionowany, możliwy sposób wykładni skarżonej normy, dokonanej przez organy oraz sądy na gruncie sprawy stanowiącej tło niniejszej skargi, nie miało wpływu również kazuistyczne wykazanie przez skarżącą wniosków, które nie dają się pogodzić z innymi prawami wyrażonymi w ustawie zasadniczej.

Dla zobrazowania sytuacji skarżąca wykazała, jak uprzywilejowane byłyby inwestycje polegające na budowie lokali w niskich budynkach od tych realizowanych w budynkach wysokich. Analiza normy art. 12a ogrilU, zrekonstruowanej przez NSA, prowadzi do wniosków, że (na przykład) w parterowym budynku mieszkalnym

---

<sup>11</sup> por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.

<sup>12</sup> art. 22b ust. 3 ogrilU.

wielorodzinnym, bez obowiązku ponoszenia opłat i należności, możliwa byłaby budowa lokali mieszkalnych o powierzchni niemal 200 m.kw. (należy bowiem odliczyć grunt pod mury budynku i części wspólne).

Natomiast, w przypadku budynku wielorodzinnego o 30 kondygnacjach (na przykład), powierzchnia lokali, której obowiązek ponoszenia opłat i należności by nie dotyczył, byłaby trzydziestokrotnie niższa. W konsekwencji powierzchnia zwolnienia, przypadająca na jeden lokal, wynosiłaby około 6 m.kw. Do takich wniosków prowadzi wykładania, że zwolnienia objęte kwestionowanym przepisem, dotyczą wyłącznie powierzchni gruntu pod budynkiem. W ten sposób doszłoby do preferowania budownictwa niskiego. To z kolei przeczyłoby wywodom WSA zawartym w uzasadnieniu wyroku z września 2019 r., gdyż motywując przyjęte stanowisko sąd I instancji wskazał na zasadę ograniczania wykorzystywania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Mając na uwadze cel i zasady stojące u podstaw wprowadzenia do porządku prawnego normy art. 12a ogrilU trudno zgodzić się z poglądem, żeby jej celem było ograniczenie obowiązku uiszczania opłat i należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej wyłącznie w stosunku do gruntów pod budynkiem. W szczególności, kiedy powszechnie obowiązujące przepisy prawa wyłączają możliwość realizacji budynków bez zapewnienia ich mieszkańcom odpowiedniej infrastruktury. Zdaniem skarżącej celem ustrojodawcy było wszechstronne wsparcie wszelkich aktywności zmierzających do wybudowania lokali mieszkalnych w liczbie, która pozwoli zaspokoić, w tym zakresie, potrzeby społeczeństwa. Jak wskazują eksperci<sup>13</sup> stan taki (zaspokojenia), do chwili obecnej nie wystąpił.

Do wniosków takich prowadzi również analiza treści uzasadniania do Ustawy z dnia 22 maja 1967 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 60, poz. 370), gdzie projektodawca<sup>14</sup> jednoznacznie wskazuje jakie to motywy stały u podstaw wprowadzania art. 12a ogrilU. Jak wynika z uzasadnienia „zarówno

---

<sup>13</sup> Por. artykuł pt.: Ile mieszkań faktycznie brakuje w Polsce? Jak długo poczekamy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodaków? Źródło: Money.pl: <https://www.money.pl/gospodarka/ile-mieszkan-faktycznie-brakuje-w-polsce-jak-dlugo-poczekamy-na-zaspokojenie-potrzeb-mieszkaniowych-rodakow-6399321782359681a.html>

<sup>14</sup> Komisja Polityki Przestrzennego, Budowlanej i Mieszkaniowej.

należność jak i opłaty roczne są znaczące w kosztach inwestycji, chociaż ich wysokość jest zróżnicowana w zależności od klas bonitacyjnych. Jednorazowa należność jest co prawda łagodzona przepisem stanowiącym, że jej wysokość pomniejsza się o wartość rynkową gruntu podlegającą wyłączeniu. **Pomimo jednak tego przepisu, pozostała do zapłacenia część należności, głównie opłaty roczne stanowią istotne obciążenie kosztów inwestycji. W przypadku budownictwa mieszkaniowego obciąża to dodatkowo obywateli, dla których zrealizowanie celu polegającego na zdobyciu własnego mieszkania jest i tak obciążeniem najczęściej bardzo trudnym do udźwignięcia. Dlatego też dodatkowe koszty zdobycia mieszkania, spowodowane opłatami z tytułu wyłączenia gruntów rolnych nie uzyskują ani uzasadnienia ani akceptacji społecznej [podkr. skarżąca]. Rozwiązanie problemu dostępności mieszkań wymaga współdziałania wielu czynników, w tym także eliminacji zbędnych obciążeń, takich jak opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych”** (Druk Sejmowy Nr 1672 II kadencji Sejmu).

Dalej projektodawca wskazuje w uzasadnieniu, że „**projekt niniejszej ustawy zmierza zatem do przywrócenia poprzedniego stanu prawnego i ma na celu stworzenie warunków do obniżenia kosztów budownictwa mieszkaniowego”**. Treść art. 16 Ustawy z 26 marca 1982 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1982 Nr 11, poz. 79) wyraźnie odnosiła się do zwolnienia od ponoszenia należności i opłat „**gruntów o obszarze nie przekraczającym podwójnej ogólnej użytkowej powierzchni mieszkań na terenie danego osiedla mieszkaniowego - w odniesieniu do budownictwa wielorodzinnego”**. Skarżąca stoi na stanowisku, że intencją prawodawcy było odwzorowanie, co do zasady, poprzedniego stanu prawnego, tj. że zamiarem ustawodawcy było objęcie zwolnieniem od obowiązku powierzchni stanowiącej iloczyn powierzchni 0,02ha oraz ilości wszystkich lokali objętych inwestycją. Oczywiście wyłącznie co do obszarów związanych z zabudową mieszkaniową.

Niezależnie od powyższych zapatrywań, analiz i dokonanej interpretacji konstrukcja przepisu art. 12a ogrilU, a dokładniej mówiąc wykładnia, doprowadziła do sytuacji, w której zdekodowana z niego norma nie może przejść pozytywnie testu zgodności

z Konstytucją RP, w szczególności z przepisem art. 75 ust. 1 w zw. z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.

**Podkreślenia wymaga, że kwestionowany sposób wykładni przyjmuje walor utrwalonej, a co się z tym wiąże wymaga interwencji sądu konstytucyjnego.**

W powszechnie dostępnych źródłach skarżącej udało się znaleźć jeden wyrok sądu administracyjnego, który wyraził pogląd zgodny z wykładnią dokonaną przez skarżącą<sup>15</sup>. Z drugiej strony wykładnia przeciwna została dokonana już w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych. Poza dwoma wyrokami, wydanymi na gruncie opisanego stanu faktycznego, należy wskazać na wyroki NSA z 20 września 2001 r., sygn. akt II SA 1793/00, NSA z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2669/19, NSA z dnia 18 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 665/10, NSA z dnia 19 października 2010 r., II OSK 1619/09, WSA w Gdańsku z 26 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 586/17, czy WSA w Warszawie z dnia 14 września 2018 r., sygn. akt 1114/18.

**Mając to na uwadze naruszenie ustawodawcy należało powiązać z normą art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Po pierwsze należy wskazać na zasadę zaufania obywatela do państwa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Zasada zaufania uznana została za fundament państwa prawnego. Według TK zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyr. TK z 20.12.1999 r., K 4/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 165; W. Sokolewicz, Artykuł 2, w: Garlicki, Konstytucja, t. 5, s. 33)<sup>16</sup>. Zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Trybunał Konstytucyjny odniósł ją przykładowo do jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87), spółdzielni (zob. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/2004, poz. 22) lub zakładów pracy

---

<sup>15</sup> wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2012 r., sygn. II SA/GI 638/12.

<sup>16</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP.... *op. cit.*

chronionej (zob. wyrok z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Z tego względu adekwatny wydaje się termin: zasada ochrony zaufania jednostki (a nie tylko obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>17</sup>.

Zasada ta obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego<sup>18</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki<sup>19</sup>.

Sposób wykładni art. 12a ogrilU, dokonywany przez organy administracji publicznej oraz przez sądy prowadzi do wniosku, że norma tego przepisu nie spełnia wymagań, jakie przepisom stawia art. 2 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy zauważyć, że treść przepisu pozwala organom i sądom na wykładnię, która wbrew jej gramatycznej treści prowadzi do jej stosowania w opozycji do konstytucyjnych praw jednostki.

Norma art. 12a ogrilU, w zakresie, w jakim dopuszcza ona kwestionowany sposób wykładni, również nie może przejść testu zgodności z zasadą proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wynika z treści tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (...) nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę, TK stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?

---

<sup>17</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09

<sup>18</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP.... *op. cit.* powołując się na wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02;

<sup>19</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02;

- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?
- 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?<sup>20</sup>

Próba odpowiedzi na każde z postawionych pytań prowadzi do wniosku, że na każde z nich, na gruncie przedmiotowej sprawy, należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej.

**Ad. 1. Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?**

Treść przepisów Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie pozostawia wątpliwości, że jej wprowadzenie do porządku prawnego motywowane było koniecznością uregulowania praw i obowiązków w obszarze ochrony środowiska. Ustawa reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1 ogrilU).

Skarżąca zauważa, że środowisko jest konstytucyjnie chronioną wartością, a jego ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP).

Odpowiadając na postawione pytanie norma art. 12a ogrilU, w zakresie kwestionowanej wykładni, nie tylko nie służy, ale stoi w opozycji dla celów wprowadzenia przepisów tej ustawy. Jak wykazano wyżej, kwestionowane rozumienie normy art. 12a ogrilU prowadzi do „premiowania” zamierzeń polegających na realizacji budynków o małej ilości kondygnacji, a w konsekwencji do sankcjonowania opłatami rocznymi nabywców lokali w budynkach wysokich. W podanym wyżej przykładzie, opartym o budynek o 30 kondygnacjach naziemnych, zwolnienie z opłat rocznych dla jednego lokalu odnosiłoby się do maksymalnie 6

---

<sup>20</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012

m.kw. Jednocześnie, w przypadku budynku o jednej kondygnacji, zwolnienie z opłat mogłoby obejmować w całości lokale o powierzchni do 200 m.kw.

Jak już wskazano, celem ustawy jest ochrona gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacja i poprawianie wartości użytkowej gruntów. Jej regulacje zmierzają do ograniczania ilości gruntów przeznaczanych na cele inne niż rolnicze i leśne (art. 3 ogrilU). Z kolei wykładnia art. 12a tej ustawy prowadzi do skutku odwrotnego. Jako oczywisty rysuje się wniosek, że im wyższy budynek tym więcej przestrzeni ponad gruntem jest wykorzystywane na cele inne niż rolnicze. W konsekwencji ograniczenie zakresu zwolnienia z opłat rocznych za wyłączenie gruntów pod lokalami w budynkach wysokich prowadzi do skutku sprzecznego z celem ustawy i konstytucyjnymi obowiązkami państwa.

**Ad. 2. Czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?**

Zdaniem skarżącej norma art. 12a ogrilU, w zakresie w jakim dopuszcza kwestionowany sposób wykładni, nie realizuje celu ustawodawcy w ogóle. Jak wykazano powyżej jest przeciwnie, a ponadto, narusza inne konstytucyjne prawa.

**Ad. 3. Czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?**

Przepisy Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy uznać za niezbędne dla ochrony środowiska. Podobnie przepis art. 12a ogrilU, który wprowadza pewne preferencje, w związku z wartością, której to udogodnienie ma służyć, jest niezbędny. Norma art. 12a ogrilU ma służyć gwarancjom wyrażonym w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego można stwierdzić zbędność normy art. 12a ogrilU, ale jedynie w zakresie kwestionowanego sposobu wykładni.

**Ad. 4. Czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?**

Jak już wyżej wskazano efekt naruszenia jest odwrotny do celów stojących u podstaw wprowadzenia przepisów art. 12a ogrilU. Niezależnie od powyższego należy

wskazać, że nakładanie na podmioty obowiązków daninowych od gruntów zajętych pod infrastrukturę niezbędną (i konieczną) dla prawidłowego funkcjonowania zabudowy mieszkaniowej w budynkach wielorodzinnych nie pozostaje w proporcji do efektów wprowadzenia regulacji.

Jak już wspomiano obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest bezpośrednio związany z zapewnieniem godności człowieka.

Natomiast, zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, przyrodzona i niezbywalna **godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela**. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Zważywszy, że godność jest wartością pierwotną należy wyrazić pogląd, że wszelkie przeszkody (w tym podatkowe) nakładane na podmioty urzeczywistniające zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie może być uznane za proporcjonalne w odniesieniu do praw wtórnych.

#### IV. Art. 30 w zw. z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przepis art. 12a ogrilU, w zakresie w jakim dopuszcza kwestionowany sposób wykładni, aktualizuje również zarzut naruszenia art. 30 w zw. z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 30 Konstytucji wynika dyrektywa interpretacyjna, w myśl której im bardziej dana wolność konstytucyjna lub prawo konstytucyjne jest związane z godnością, **tym mniejsza swoboda prawodawcy i organów stosujących prawo w kształtowaniu jego treści** [podkr. skarżąca]. Treść tę należy ustalać przede wszystkim w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej<sup>21</sup>.

Art. 75 Konstytucji RP jest podyktowany koniecznością **ochrony godności człowieka**, zaś realizacja postulatu poszanowania tej godności jest też podstawą rozwiązań prawnomiędzynarodowych nakazujących państwom zapewnienie każdemu

---

<sup>21</sup> P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 30.



człowiekowi odpowiednich warunków bytowych, w szczególności w zakresie mieszkania.<sup>22</sup>

## V. Legitymacja skarżącej do złożenia skargi

Co do zasady przyjmuje się, że ochrona godności odnosi się do człowieka. Podobnie prawo do mieszkania, czy też obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Tym samym nie ma, co do zasady, zastosowania do osób prawnych.

Jednak, jak wskazuje się w doktrynie, obowiązki w zakresie dbałości o zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mogą spoczywać także na podmiotach, które działają w tym zakresie "w zastępstwie władz publicznych", a więc w szczególności **na spółdzielniach mieszkaniowych**<sup>23</sup>.

Ponadto, jak już wyżej wskazywano, zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych (...) Trybunał Konstytucyjny odniósł ją przykładowo do (...) spółdzielni (zob. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/2004, poz. 22)<sup>24</sup>.

Nie można tracić z pola widzenia, że spółdzielnia mieszkaniowa nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali (art. 1 ust. 1<sup>1</sup> usm). Nadto, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które **w interesie swoich członków** prowadzi wspólną działalność gospodarczą (art. 1 § 1 usp).

Mając to na uwadze należy stwierdzić, że spółdzielnia mieszkaniowa jest zbiorowym podmiotem działającym w interesie swoich członków działającym w celu zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. W doktrynie słusznie przyjmuje się, że spółdzielnia nie ma i nie może mieć swoich własnych interesów, które byłyby

---

<sup>22</sup> por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

<sup>23</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016;

<sup>24</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09;

przeciwstawiane interesom członków. Działa bowiem wyłącznie dla członków i oraz w ich interesie [podkr. skarżąca]<sup>25</sup>.

Mając na uwadze powyższe wnoszę i wywodzę jak we wstępie.

*r.pr. Piotr Drogoz*

**Załączniki:**

- 1) odpis pełnomocnictwa wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
- 2) wydruk informacji pobranej w trybie art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym;
- 3) kopia koperty wraz z numerem przesyłki poleconej oraz sygn. akt sprawy, którą doręczono ostateczne orzeczenie, z którym łączone jest zarzucane naruszenie;
- 4) kopia wyroku NSA z czerwca 2020 r., sygn. akt ;
- 5) kopia wyroku WSA w L z dnia września 2019 r., sygn. akt
- 6) kopia decyzji SKO z kwietnia 2019 r.;
- 7) kopia decyzji Starosty z lutego 2019 r.;
- 8) kopia decyzji SKO z grudnia 2018 r.;
- 9) kopia decyzji Starosty z września 2018 r.;
- 10) 4 dodatkowe egzemplarze skargi wraz z załącznikami.

---

<sup>25</sup> K. Pietrzykowski, *Komentarz do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych [w:] Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz.* Wyd. 9, Warszawa 2018.