



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 44/22
BAS-WAK-1406/22

Warszawa, 16 czerwca 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

1679

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej S
w K z listopada 2020 r. (sygn. akt SK 44/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W skardze konstytucyjnej z 2 listopada 2020 r. S
w K (dalej: skarżąca) jako przedmiot kontroli wskazała art. 12a
pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U.
z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.o.g.r.l.).

Kwestionowany art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. stanowi:

„Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do
gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa
w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub
leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego: [...] do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku
wielorodzinnego”.

Natomiast art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l., do którego odwołuje się kwestionowany
w niniejszej skardze przepis, stanowi:

„Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest
obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów
leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania
przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia
faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji”.

Skarżąca zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l.
„w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie
z obowiązku uiszczenia 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”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Wniesienie skargi konstytucyjnej nastąpiło w następującym stanie faktycznym
i prawnym.

W dniu września 2018 r. skarżąca wystąpiła do Starosty z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W dniu września 2018 r. Starosta wydał decyzję zezwalającą skarżącej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, ponadto ustalił opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji w wysokości zł, płatne przez lat.

Od decyzji Starosty skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L w którym zarzuciła m.in. wydanie decyzji z naruszeniem art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. „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 zagospodarowania działki związanych bezpośrednio z tym budynkiem i znajdującymi się w nim lokalami mieszkalnymi” (skarga, s. 3). Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję organu pierwszoinstancyjnego w zakresie punktów ustalających wysokość opłaty jednorazowej i opłat rocznych oraz zasad ich uiszczania (pkt 3,4,5 i 6). Następnie Starosta decyzją z lutego 2019 r., ponownie ustalił wobec skarżącej opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji w wysokości zł, płatne przez lat. Od decyzji skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L zarzucając ponownie naruszenie art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. Decyzją z kwietnia 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L uchyliło decyzję organu pierwszoinstancyjnego w zakresie punktu zobowiązującego do powiadomienia urzędu w formie pisemnej o nierozpoczęciu prac związanych z faktycznym wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej przed ustalonym w decyzji terminem, utrzymując jednocześnie w mocy rozstrzygnięcie zawarte w pozostałych punktach decyzji.

Decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L skarżąca zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L który wyrokiem z września 2019 r. (sygn. akt) oddalił skargę, stwierdzając w uzasadnieniu, że „w orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, co zresztą zaznaczono również w decyzji organu odwoławczego, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 12 ustawy, w efekcie nie pozwalając na dokonanie jego wykładni rozszerzającej, lecz wymaga interpretacji ścisłej (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2017 r. II OSK 2669/16, 18 maja 2011 r.

II OSK 655/10 i 19 października 2010 r. II OSK 1619/09 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przy takim założeniu nie sposób odmówić racji organom, że zwolnieniem z należności i opłat w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej objęte są tylko grunty przeznaczone dokładnie pod konkretne budynki mieszkalne do określonego ustawowo obszaru. Nie przewiduje się zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne) i pozostałych elementów infrastruktury mieszkaniowej, nawet niezbędnej do funkcjonowania całego osiedla” (wyrok WSA w Lublinie, s. 7).

Od przywołanego powyżej wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając go w całości. Wyrokiem z czerwca 2020 r. sąd ten oddalił skargę (sygn. akt .

III. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej, przyjmowana przez organy administracji publicznej oraz sądy utrwalona wykładnia zakwestionowanego przepisu „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” (skarga, s.11-12).

W ocenie skarżącej, przepis ten nie spełnia wymagań wynikających z wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa. Brzmienie art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. pozwala bowiem na wykładnię, która wbrew gramatycznej treści prowadzi do jego „stosowania w opozycji do konstytucyjnych praw jednostki” (skarga, s. 13).

Ponadto skarżąca podnosi, że „norma art. 12a ogrilU, w zakresie, w jakim dopuszcza ona kwestionowany sposób wykładni, nie może przejść testu zgodności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 13). Nie tylko nie służy ona celom, dla realizacji których ustawa została ustanowiona, ale stoi do nich w opozycji. Kwestionowana w skardze wykładnia przepisu w istocie prowadzi do „premiowania” zamierzeń polegających na realizacji budynków o małej liczbie kondygnacji, a w rezultacie do obciążania opłatami rocznymi nabywców lokali w budynkach wysokich. „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” (skarga, s. 15). Przeprowadzając test proporcjonalności skarżąca w uzasadnieniu skargi podkreśliła, że skoro art. 12a u.o.g.r.l. ma służyć realizacji gwarancji wyrażonych w art. 75 ust. 1 Konstytucji, to „w zakresie kwestionowanego sposobu wykładni” można stwierdzić jej zbędność. Co więcej, nakładanie na podmioty obowiązków daninowych od gruntów zajętych pod infrastrukturę niezbędną dla prawidłowego funkcjonowania zabudowy mieszkaniowej w budynkach wielorodzinnych „nie pozostaje w proporcji do efektów wprowadzenia regulacji” (skarga, s. 15-16).

Skarżąca podkreśliła ponadto, że „obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest bezpośrednio związany z zapewnieniem godności człowieka”.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). W konsekwencji składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 29 stycznia 2020 r. o nadaniu dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej (sygn. akt Ts 178/19), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK; tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. W ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, nie spełnia wymogów formalnych, co uniemożliwia rozpoznanie co do *meritum* podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące, omówione niżej, okoliczności.

2. Skarga konstytucyjna, będąc sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylenia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części (innego aktu normatywnego bądź jego części), powinna spełniać wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz wymogi określone w ustawie o TK, wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Wynikający z przywołanych przepisów wymóg o charakterze formalnoprawnym wiąże się z prawidłowym określeniem wzorca dla oceny zgodności zakwestionowanego w trybie skargi konstytucyjnej przepisu ustawy. Skarga jest bowiem instrumentem kontroli konkretnej, służącym ochronie naruszonych wolności i praw skarżącego. W konsekwencji, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Koresponduje z tym utrwalony pogląd sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola może odbywać się jedynie na podstawie postanowień Konstytucji statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (por. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale co do zasady nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

W wypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, zatem nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów czy też organów administracji publicznej rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19 i cytowane tam wcześniejsze orzecznictwo). Do kognicji Trybunału nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (postanowienie TK z 8 grudnia 2016 r. sygn. akt SK 17/15).

Ponadto, jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; por. także m.in. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; podobnie m.in. postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej związana jest z domniemaniami konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. W orzecznictwie TK zwracano uwagę, że: „Ze względu na domniemanie,

że badane normy są z założenia zgodne z Konstytucją, ciężar dowodu spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (zob. postanowienie TK z 9 marca 2022 r., sygn. akt SK 120/20; podobnie m.in. postanowienia TK z: 1 lipca 2021 r., sygn. akt SK 17/16; 30 marca 2022 r., sygn. akt SK 4/18). Natomiast konsekwencją niewykonania przez skarżącego tych obowiązków jest umorzenie postępowania. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy stanowiłoby przerzucenie ciężaru określenia sposobu naruszenia praw skarżącego na sąd konstytucyjny, a co za tym idzie przełamanie domniemania konstytucyjności. To z kolei pozostawałoby w kolizji z – szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed polskim sądem konstytucyjnym.

Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18 oraz postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13).

3. Rozpatrując wymogi formalne, jakim powinna odpowiadać wnoszona do Trybunału Konstytucyjnego skarga, należy przede wszystkim odnotować, że w charakterze wzorca kontroli skarżąca wskazała art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten stanowi, że „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Nie budzi wątpliwości, że przepis ten stanowi przykład normy programowej, dla stosowania której niezbędne jest wydanie uszczegóławiającej jej treści ustawy zwykłej, realizującej wyznaczony przez ustrojodawcę cel i kierunek działania władzy publicznej (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 9 września 2003 r., sygn. akt SK 28/03; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; 12 grudnia 2017 r., sygn. akt P 13/16; na ten temat: A. Mączyński, *Prawo do mieszkań w świetle konstytucji RP* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga*

jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003, s. 134-137). Na tym tle pojawia się kwestia wyczerpania fundamentalnej przesłanki warunkującej wszczęcie postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi konstytucyjnej, tj. możliwość wywiedzenia z wskazanego przez inicjatora postępowania wzorca kontroli konkretnego prawa podmiotowego przysługującego skarżącemu i choćby minimalnego standardu jego ochrony.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że art. 75 Konstytucji stanowił wielokrotnie wzorzec kontroli konstytucyjności. Dorobek orzeczniczy sądu konstytucyjnego w tym zakresie nie jest jednak jednolity. W orzeczeniach o sygn. akt K 5/03 (wyrok TK z 29 września 2003 r.) oraz sygn. akt P 44/08 (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r.) Trybunał stwierdził, że kontrola zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji jest możliwa wyłącznie w procedurze kontroli abstrakcyjnej, wykluczając tym samym możliwość inicjowania postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. Uznał bowiem, że dyrektywa wynikająca z tego przepisu nie może służyć do skonstruowania bezpośredniego prawa podmiotowego. Z kolei w wyroku z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16) Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 [...] 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)”. W innych orzeczeniach Trybunał przesądzał jednak o dopuszczalności samodzielnego powoływania art. 75 ust. 1 jako wzorca w postępowaniu w sprawie skarg konstytucyjnych. Wskazywał wówczas, że przepis ten „dotyczy praw ekonomicznych i socjalnych; mogą być one naruszane i stanowić przez to podstawę skargi konstytucyjnej w szczególnych sytuacjach: 1) gdy ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu, 2) ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa, 3) ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę” (J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz art. 79 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, <http://10.10.74.7/#/commentary/587744289/541729>, dostęp:

28.02.2023 r. oraz wyroki TK z: 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00 oraz 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

Niezależnie od powyższych rozbieżności z przepisów Konstytucji oraz ustawy o TK wynika obowiązek wykazania, że wymienione w skardze wzorce kontroli rzeczywiście stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. W ocenie Sejmu, skarżąca nie podporządkowała się temu nakazowi. Treść art. 75 ust. 1 Konstytucji przesądza bowiem, że beneficjentami polityki państwa, którą przepis ten nakazuje prowadzić są „obywatele”. Jakkolwiek uregulowanie to nie odnosi się do cudzoziemców, w doktrynie prawa konstytucyjnego uznaje się, że z uwagi na konieczność poszanowania godności każdego człowieka, dyrektywy wynikające z art. 75 ust. 1 Konstytucji powinny obejmować także cudzoziemców. Nie oznacza to jednak, że władze publiczne są zobowiązane do takiego samego zakresu ochrony w ramach polityki mieszkaniowej obywateli polskich i cudzoziemców. Warunkiem koniecznym jest natomiast respektowanie w przypadku zarówno obywateli, jak również cudzoziemców, pewnego minimum wynikającego z nakazu poszanowania jednostki ludzkiej (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do art. 75 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, s. 816*).

Brak jest natomiast podstaw dla uznania, że do kręgu beneficjentów art. 75 ust. 1 Konstytucji należą także osoby prawne, w tym spółdzielnie mieszkaniowe. Za takim wyłączeniem przemawiają przede wszystkim wartości chronione tym przepisem. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, które ze swej istoty może dotyczyć wyłącznie osób fizycznych oznacza bowiem w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego czy popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08). Tymczasem spółdzielnie mieszkaniowe są osobami prawnymi typu korporacyjnego, których celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin (szeroko o charakterze spółdzielni mieszkaniowych zob. wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r. (sygn. akt K 8/09), „spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną i nie mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia «obywatel» użytego w art. 75 ust. 1 Konstytucji, które winno na gruncie tego przepisu ograniczać się do osób fizycznych. Nie można [...]

utożsamiać potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni (osób fizycznych) z interesem spółdzielni mieszkaniowej”. W tym kontekście trudno uznać za zasadne argumenty podnoszone w uzasadnieniu skargi, iż o legitymacji skargowej skarżącej świadczy fakt, że celem jej funkcjonowania jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb jej członków oraz ich rodzin przez dostarczanie samodzielnych lokali mieszkalnych. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że spółdzielnie mieszkaniowe z racji swego majątku, doświadczenia osób nimi kierującymi, a zwłaszcza z uwagi na służące im zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są podmiotami „silniejszymi” w relacji spółdzielnia – jej członek, i nie obejmuje ich konstytucyjna ochrona zapewniona konsumentom – członkom spółdzielni (wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02).

Powyższe rozważania nakazują uznać, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym w trybie skargi konstytucyjnej przez spółdzielnię mieszkaniową, czego konsekwencją jest brak legitymacji skargowej spółdzielni mieszkaniowej w analizowanej sprawie.

4. Niezależnie od powyższego Sejm zauważa, iż sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty koncentrują się nie na treści normatywnej zakwestionowanego przepisu, ale na fakcie nieprawidłowej jego interpretacji dokonanej przez sądy administracyjne. Skarżąca nie wykazała, że źródło niekonstytucyjności tkwi w „zawartości normatywnej” art. 12 u.o.g.r.l., a argumentacja skargi w przeważającej mierze stanowi w istocie wyraz krytycznej oceny wydanych w sprawie wyroków (aktów ze sfery stosowania prawa). Nie odnosi się ona do zagadnienia hierarchicznej kontroli norm, a wyraża negatywną ocenę i próbę polemiki z interpretacją zakwestionowanego w skardze przepisu.

Jakkolwiek w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego leży rozstrzygnięcie o normach prawnych w rozumieniu, które nadane im zostało w procesie stosowania prawa, to jednak ma to charakter wyjątkowy i obejmuje sytuację gdy „[...] utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, [...] przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. też np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99). Tym samym kontrola

konstytucyjności staje się dopuszczalna wówczas, gdy – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 września 2005 r. (sygn. akt SK 32/04) – „Stażność i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje [...] nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia”. W takiej sytuacji dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności normy w takim rozumieniu, jakie nadaje jej powszechna, ustalona praktyka, ukształtowana na tle odczytania owej normy (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 i przywołane tam wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). W takim ujęciu kwestia wykładni przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06, a także M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 96 i n.).

Przyjęcie wykładni badanego przepisu, w znaczeniu określonym przez sądy administracyjne i poddanie jej kontroli Trybunału Konstytucyjnego musi być jednak poprzedzone ustaleniem, czy rzeczywiście ma ona charakter jednolity i stały. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała, że kwestionowaną przez nią wykładnię art. 12a u.o.g.r.l., obok dwóch wyroków w jej sprawie (wyrok WSA w L z września 2019 r., sygn. akt oraz wyrok NSA z czerwca 2020 r., sygn. akt) sądy administracyjne przyjęły w następujących rozstrzygnięciach: wyrok NSA z 20 września 2001 r., sygn. akt II SA 1793/00; wyrok NSA z 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2669/19; wyrok WSA w Gdańsku z 26 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 586/17, wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1114/18 (natomiast w tym kontekście skarżąca błędnie przywołała dwa wyroki, których rozstrzygnięcia dotyczyły innych kwestii, tj. wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 665/10 i wyrok NSA

z 19 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1619/09). Skarżąca zaznaczyła ponadto, że dostępny jest zaledwie jeden wyrok, w którym sąd dokonał wykładni odmiennej (wyrok WSA w Gliwicach z 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/GI 638/12).

Analiza praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie interpretacji art. 12a u.o.g.r.l. nie pozostawia wątpliwości, że wykładnia tego przepisu polegająca na tym, że nie przewiduje on zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych obok gruntów pod budynki także gruntów przeznaczonych pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne), przeważa. Pogląd taki został wyrażony –oprócz wyroków wskazanych przez skarżącą – w wyrokach NSA z 5 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1495/18 i 27 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 184/21. Nie sposób jednak podzielić stanowisko skarżącej, że wykładnia art. 12a u.o.g.r.l. spójna z interpretacją skarżącej została dokonana jedynie we wskazanym w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wyroku WSA w Gliwicach. Pogląd, że ustawodawca w art. 12a u.o.g.r.l. nie dookreślił co należy rozumieć pod pojęciem „cele budownictwa mieszkaniowego”, a zawarte w tym przepisie wyłączenie od obowiązku uiszczania należności i opłat pojmować należy szerzej niż tylko jako grunt pod budynkiem mieszkalnym był prezentowany m.in. w wyrokach: NSA z: 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1906/19 i 27 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 183/21; a także w wyrokach: WSA w Gliwicach z 25 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/GI 984/18; WSA w Krakowie z 1 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 276/20; WSA w Gliwicach z 31 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/GI 726/20.

W konsekwencji nie sposób uznać, iż w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z ukształtowaną, stałą i jednolitą praktyką stosowania prawa, przesądzającą o treści normatywnej zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu. Na tym tle skarga zmierza do zakwestionowania jednego z kierunków interpretacyjnych zaskarżonego przepisu przyjmowanym w orzecznictwie sądowym, co nadaje jej charakter skargi przeciwko aktom stosowania prawa. Tak ujęta skarga nie mieści się jednak w zakresie Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli uwzględnić obowiązujący w Polsce wąski model skargi konstytucyjnej.

5. Skargę konstytucyjną wniesioną przez S
w K cechuje w zasadzie całkowity brak uzasadnienia stawianych
w niej zarzutów wskazujących na naruszenie art. 30 w związku z art. 75 ust. 1
Konstytucji. W uzasadnieniu skargi skarżąca przywołała jedynie wynikającą z art. 30

Konstytucji dyrektywę interpretacyjną. Nie podjęła natomiast próby sformułowania jakichkolwiek argumentów w zakresie naruszenia tego konkretnego wzorca kontroli przez zaskarżony przepis.

Co więcej, mimo że w *petitum* skargi skarżąca ujęła art. 2 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorce związkowe w stosunku do wzorca nakładającego na państwo obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji), to jednak w uzasadnieniu nie wykazała, w jaki sposób naruszenie tych przepisów wpływa na ochronę jej praw podmiotowych. Ograniczyła się bowiem do przywołania treści art. 75 Konstytucji, a także wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa oraz bardzo pobieżnie przeprowadziła test proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – nie wywodząc przy tym z powyższych przepisów przysługującego jej konstytucyjnego prawa podmiotowego, ani nie przedstawiając konkretnych i przekonujących argumentów świadczących o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

Poprzestanie przez podmiot występujący ze skargą na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu (bądź też całkowity brak uzasadnienia sformułowanych zarzutów) oznacza niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. m.in. wyroki TK z: 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15; 8 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17 oraz postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 17 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 165/15).

6. Wskazane powyżej niedostatki skargi konstytucyjnej przesądzają o konieczności sformułowania wniosku o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek