



1001-8.TK.15.2021

(SK 44/21)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	29. 08. 2022
Nr wg EZD	2406

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H S. i K S.
o stwierdzenie niezgodności art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.)
z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.
o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

**1) przepis art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899
ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2
w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna H S. i K S. (dalej: Skarżący) została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

H S. i K S. prowadzący działalność gospodarczą są – na zasadach ustawowej wspólności małżeńskiej – użytkownikami wieczystymi nieruchomości niezabudowanej o łącznej powierzchni m².

Nabyli to prawo za cenę zł netto (zł brutto) wygrywając w dniu kwietnia 2010 roku przetarg ustny nieograniczony.

Zgodnie z warunkami wskazanymi w zarządzeniu Prezydenta Miasta B (dalej: Prezydent Miasta) oraz treścią ogłoszenia o przetargu ustnym nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste przedmiotowej nieruchomości :

- cena wywoławcza została określona w kwocie zł;
- stawkę procentową pierwszej opłaty ustalono na poziomie ceny nieruchomości osiągniętej w przetargu,
- opłaty roczne w wysokości ceny nieruchomości osiągniętej w przetargu mogły podlegać aktualizacji na skutek zmiany wartości nieruchomości nie częściej niż raz w roku.

W dniu czerwca 2010 r. została zawarta umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pomiędzy Gminą B a Skarżącymi na okres lat za cenę zł netto (zł brutto). Nabycie nastąpiło na

zasadach obowiązującego Skarżących ustroju wspólności ustawowej małżeńskiej na cele związane z prowadzoną przez K S. działalnością gospodarczą.

W umowie tej Prezydent Miasta oraz Skarżący ustalili m.in., iż opłaty roczne wynosić będą ceny przedmiotowych działek gruntu oraz będą płatne do dnia marca każdego roku, począwszy od 2011 r. – z zastrzeżeniem, że wysokość opłat rocznych może być aktualizowana w okresie trwania użytkowania wieczystego na skutek zmiany wartości nieruchomości, nie częściej niż raz w roku, zaś zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu stawki od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji.

Przed zawarciem umowy Skarżący uiszcili pierwszą opłatę w wysokości zł oraz uiszczali kolejne opłaty roczne począwszy od stycznia 2011 r. w wysokości zł.

W 2017 roku Skarżący zlecieli rzeczoznawcy majątkowemu określenie wartości rynkowej nieruchomości. W operacie szacunkowym z dnia czerwca 2017 r. opracowanym przez rzeczoznawcę majątkowego ustalono, że wartość gruntu wynosi zł.

Wnioskiem z dnia lipca 2017 r. Skarżący wystąpili do Prezydenta Miasta o zmniejszenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego do aktualnej wartości nieruchomości wskazując iż opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości zł jest zawyżona i powinna wynosić zł.

Prezydent Miasta, pismem z dnia lipca 2017 r., odmówił Skarżącym aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego na rok 2018 i lata następne.

W piśmie tym Prezydent Miasta stwierdził, iż z operatu szacunkowego przedłożonego przez wnioskodawców wynika, że obecna wartość nieruchomości jest niższa od ceny odpowiadającej jej wartości ustalonej w drodze przetargu w dniu 30 kwietnia 2010 r. Tym samym, zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r.,

poz. 1899 ze zm.; dalej: u.g.n.), niedopuszczalne było dokonanie aktualizacji opłaty rocznej.

Skarżący wystąpili do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B (dalej: SKO) z wnioskiem o ustalenie, że odmowa aktualizacji w świetle postanowień umowy łączącej strony jest nieuzasadniona.

SKO, orzeczeniem z dnia października 2017 roku, oddaliło ten wniosek, dzieląc opinię Prezydenta Miasta o braku podstaw do dokonania aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Od powyższego orzeczenia Skarżący złożyli sprzeciw do Sądu Okręgowego w B. Sąd ten, wyrokiem z dnia października 2018 r., oddalił powództwo Skarżących.

W toku postępowania sądowego Sąd Okręgowy w B dopuścił dowód z opinii biegłego sądowego z zakresu szacowania wartości nieruchomości.

W przedstawionej opinii biegły stwierdził, iż wartość rynkowa prawa własności nieruchomości gruntowej, której użytkownikami wieczystymi są Skarżący, według stanu i cen na dzień aktualizacji wynosi zł.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy uznał, iż w rozpoznawanej sprawie, w świetle poczynionych ustaleń faktycznych, ma zastosowanie przepis art. 77 ust. 2 u.g.n. wyłączający dopuszczalność aktualizacji opłaty rocznej. Wskazał, iż *zaktualizowana wartość gruntu (...) jest niższa niż cena gruntu ustalona w drodze przetargu*. Podkreślił ponadto, iż postanowienia umowy o oddaniu Skarżącym nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie mogą wyłączać stosowania przepisów u.g.n.

Od wyroku Sądu Okręgowego Skarżący wnieśli apelację do Sądu Apelacyjnego w B, który, wyrokiem z dnia maja 2019 r., apelację tę oddalił.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną dokonaną w zaskarżonym wyroku przez sąd I instancji. W uzasadnieniu wyroku Sąd

Apelacyjny podniósł m.in., iż sąd I instancji *trafnie stwierdził (...), że zasady aktualizacji opłaty rocznej nie są elementem istotnym umowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, bowiem aktualizacja zawsze odbywa się w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter bezwzględnie obowiązujących. Taki też charakter ma art. 77 ust. 2 u.g.n., wprowadzający wyjątek od zasady aktualizacji opłat rocznych w przypadku zmiany wartości gruntu. Wyjątek ten dotyczy sytuacji, gdy zaktualizowana wartość gruntu jest niższa niż cena gruntu ustalona w drodze przetargu. Wtedy aktualizacji opłat się nie dokonuje.*

Skarżący od omawianego wyroku Sądu Apelacyjnego złożyli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, który, postanowieniem z dnia stycznia 2021 r., odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

W skardze konstytucyjnej Skarżący zarzucili, iż norma zawarta w art. 77 ust. 2 u.g.n. narusza Ich prawo do ochrony możliwości korzystania z praw majątkowych bez nieuzasadnionych ograniczeń (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Uzasadniając te zarzuty Skarżący podnieśli m.in., iż nabyte przez Nich w 2010 roku prawo użytkowania wieczystego nieruchomości jest prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Na treść tegoż prawa składa się zbiór wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku cywilno-prawnego, tj. właściciela gruntu (Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego) oraz użytkownika wieczystego. Podkreślili, iż istotnym elementem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości są opłaty roczne. Dla konstrukcji tych opłat istotne jest zaś stworzenie powiązania pomiędzy ich wysokością a wartością (a nie ceną) nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. *Z drugiej strony, biorąc pod uwagę kolejną cechę prawa użytkowania wieczystego, czyli długotrwałość, zasadnie ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na dostosowanie wysokości opłat rocznych do aktualnej wartości*

nieruchomości. Dzięki temu podstawą dokonania ich zmiany jest kryterium obiektywne - wartość rynkowa nieruchomości, a nie cena umowna, która od faktycznej wartości może odbiegać (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 8).

W ocenie Skarżących, ze względu na zaliczenie prawa użytkowania wieczystego do kategorii innych praw majątkowych przewidzianych w art. 64 Konstytucji, korzystanie z tego prawa podlega ochronie zgodnie z zasadami określonymi przez ustawę zasadniczą. Tym samym ochronie tej podlega również prawo do żądania aktualizacji opłat rocznych wynikające z art. 77 ust. 3 u.g.n. W związku z tym, wszelkie ograniczenia w możliwości korzystania z takiego prawa muszą znaleźć uzasadnienie w konieczności ochrony innych wartości, szczególnie określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia tegoż prawa w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą przy tym prowadzić do naruszenia istoty konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Całkowite pozbawienie użytkownika wieczystego prawa do żądania aktualizacji opłat rocznych niewątpliwie narusza zaś istotę tego uprawnienia. *Może też godzić w istotę użytkowania wieczystego, dla którego zasadą jest, aby wysokość opłat pozostawała w bezpośrednim związku z wartością gruntu. Brak możliwości aktualizacji zrywa tę zależność.* Według Skarżących, wprowadzenie kwestionowanego ograniczenia nie jest również uzasadnione koniecznością ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności, gdyż nie uzasadniają one tak daleko idących ingerencji. Tym samym zastosowanie art. 77 ust. 2 u.g.n. narusza zasadę równej ochrony prawnej praw majątkowych.

Skarżący zwrócili uwagę, iż kwestionowany przepis prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nieruchomości, w zależności od sposobu nabycia tego prawa. W Ich ocenie, *cechą istotną (relewantną), w oparciu o którą należy dokonać oceny zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, jest status wieczystego użytkownika nieruchomości. Grupę tę (...) łączy to samo prawo rzeczowe - prawo użytkowania wieczystego, którego treść w swej istocie pozostaje jednakowa niezależnie od sposobu, w jaki prawo to*

zostało nabyte. Zdaniem Skarżących [s]koro ustawodawca przyznał generalnie użytkownikom wieczystym prawo do domagania się aktualizacji opłaty rocznej, pozbawienie części z nich tego uprawnienia tylko w oparciu o tryb wyboru pierwszego użytkownika wieczystego – narusza zasadę równości. Kryterium to nie jest na tyle doniosłe, aby uzasadniać dalece posuniętą dyskryminację użytkowników, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9). Nabycie prawa użytkowania wieczystego w trybie przetargowym nie determinuje treści tego prawa. W szczególności w żaden sposób nie ustala faktycznej wartości nieruchomości objętej przetargiem ani nie ma wpływu na jej późniejsze zmiany (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9, 10). Od okoliczności tych uzależniona jest zaś wysokość opłat rocznych obciążających każdego użytkownika wieczystego. Tymczasem w stosunku do użytkowników wieczystych, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w drodze przetargu, ustawodawca arbitralnie powiązał cenę zaoferowaną w procedurze przetargowej z wartością nieruchomości na cały okres trwania prawa użytkowania wieczystego (lat) zarówno dla pierwszego, jak i każdego następnego użytkownika wieczystego danej nieruchomości. Ograniczenie prawa korzystania z praw majątkowych wynikające z stosowania art. 77 ust. 2 u.g.n. rozciąga się bowiem tak na pierwotnego użytkownika wieczystego, jak i na jego następców prawnych, gdyż zakaz aktualizacji obowiązuje przez cały okres na jaki zostało ustanowione użytkowanie.

W ocenie Skarżących, ustawodawca dokonał więc nieuprawnionego różnicowania kategorii użytkowników wieczystych w sposób naruszający zasadę równości, gdyż zastosował kryterium różnicowania, które nie odnosi się do cechy istotnej (relewantnej). Skarżący podkreślili, iż, w wyniku zastosowania art. 77 ust. 2 u.g.n., zostali ograniczeni w możliwości korzystania z jednego z uprawnień składających się na treść prawa użytkowania wieczystego. *Bez uzasadnionej przyczyny, całkowicie pozbawiono ich możliwości aktualizacji*

wysokości opłaty rocznej w przypadku spadku wartości nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu, przez co znaleźli się oni w sytuacji znacznie gorszej, niż inni użytkownicy wieczystości, którym prawo to zagwarantowano ustawowo (obecnie w okresach 3-letnich, a w dacie nabywania przez Skarżących prawa użytkowania wieczystego w okresach rocznych). Prawo to przewidziano nawet dla zwycięzców przetargów, o ile użytkowanie wieczyste nabyli na cele mieszkaniowe, jedynie zawieszając możliwość skorzystania z tego uprawnienia na okres pierwszych 5 lat (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10).

Tym samym ustawodawca nie zapewnił im równego w stosunku do innych użytkowników wieczystych poziomu ochrony praw majątkowych. Skarżący znajdują się w sytuacji diametralnie różnej od grupy pozostałych użytkowników wieczystych, w tym również takich, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu na inne niż Skarżący cele. Według Skarżących, przesądza to o naruszeniu przez kwestionowaną normę przysługującego im prawo do równej ochrony prawnej praw majątkowych oraz prawo do równego traktowania.

W kontekście zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji (*vide* – pkt 4.2. uzasadnienia skargi konstytucyjnej) Skarżący po raz kolejny wskazali, iż zamiarem ustawodawcy nie było pozostawienie opłat rocznych na jednym poziomie przez cały czas trwania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Ustawodawca przewidział bowiem dla każdej ze stron tego stosunku prawnego uprawnienie do zainicjowania zmiany ich wysokości. Rozwiązanie takie jest w pełni uzasadnione z uwagi na długotrwałość stosunku użytkowania oraz zmienność cen. Tak więc *przepisy art. 77 i następane u.g.n. regulują uprawnienie właściciela (każdego) i użytkownika wieczystego (każdego) do aktualizacji wysokości opłat rocznych. nieruchomości, która w pewnych okresach może być dość znaczna. Ustawodawca przyjął, że zasadą jest możliwość zmiany wysokości opłaty rocznej zarówno w górę, jak i w dół* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 15). Tymczasem, w kwestionowanej regulacji ustawodawca

pozbawił niektórych użytkowników wieczystych tego uprawnienia, zamykając im w sposób całkowity drogę do dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości nieruchomości. Jediną okolicznością różnicującą użytkowników wieczystych na potrzeby tej regulacji jest wyłonienie użytkownika w drodze przetargu. Według Skarżących, w świetle całokształtu przepisów tworzących instytucję użytkowania wieczystego (zarówno o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnym), tylko w zaskarżonym przepisie ustawodawca odwołał się do takiego kryterium. *W pozostałym zakresie tryb wyboru użytkownika wieczystego nigdy nie decyduje o wyodrębnieniu osobnej kategorii użytkowników wieczystych „z przetargu”* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16). Skarżący podnieśli ponadto, iż także w obrębie tej kategorii użytkowników wieczystych ustawodawca wprowadził dalsze zróżnicowanie na podstawie kryterium w postaci celu, na jaki grunt oddano w użytkowanie wieczyste. *W efekcie ci użytkownicy „z przetargu”, którym nieruchomość oddano na cele mieszkaniowe, po upływie 5 lat od powstania prawa użytkowania wieczystego mogą żądać aktualizacji opłaty rocznej, jeśli wartość nieruchomości spadła (również poniżej ceny ustalonej w przetargu). W przypadku nieruchomości oddanych na inne cele nigdy takie uprawnienia nie będzie przysługiwało* (tamże).

W ocenie Skarżących, z argumentacji przedstawionej przez Nich w skardze konstytucyjnej wynika, iż *kwestionowana regulacja prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania w co najmniej 3 aspektach. Po pierwsze, różnicuje grupę użytkowników wieczystych w oparciu o kryteria nie znajdujące uzasadnienia w wartościach i zasadach konstytucyjnych, pozbawiając pewną ich część jednego z podstawowych uprawnień konstytucyjnych prawo użytkowania wieczystego – prawa do domagania się aktualizacji opłaty rocznej w przypadku spadku wartości nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu. Po drugie, różnicuje wewnętrznie sztucznie stworzoną kategorię użytkowników wieczystych, którzy prawo użytkowania wieczystego nabyli po przeprowadzeniu postępowania przetargowego, odbierając bezwarunkowo i bezterminowo możliwość*

aktualizacji opłaty rocznej tylko tym, którym nieruchomość oddano w użytkowanie na cele inne niż mieszkaniowe. Po trzecie, stawia w jednakowej sytuacji użytkowników wieczystych biorących czynny udział w przetargu i ich następców prawnych pod tytułem ogólnym albo szczególnym (wszystkim równo odbierając prawo domagania się aktualizacji opłaty rocznej w przypadku spadku wartości nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu), choć ta druga kategoria użytkowników nie miała żadnego wpływu na przebieg przetargu, a tym samym nie mogła się dopuścić „sztucznego zawyżenia ceny”, któremu chciał zapobiegać ustawodawca (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18).

W odniesieniu do zarzutów naruszenia wzorców z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podniesiono m.in., iż przewidziana w przepisach u.g.n. instytucja aktualizacji opłat rocznych jest uzasadniona interesem obu stron stosunku prawnego. Gwarantuje bowiem możliwość dostosowania opłat do zmieniającej się wartości nieruchomości. Biorąc pod uwagę ustawowy czas trwania użytkowania wieczystego, brak takiej możliwości prowadziłyby niewątpliwie do pokrzywdzenia jednej ze stron z uwagi na zaburzenie ekwiwalentności wzajemnych świadczeń. W ocenie Skarżących, przy tak ukształtowanej treści prawa użytkowania wieczystego norma zakodowana w art. 77 ust. 2 u.g.n. prowadzi do ograniczenia użytkownika wieczystego w zakresie przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego, *odrywa bowiem wysokość opłat od obiektywnego wskaźnika, jakim jest wartość nieruchomości, odsyłając do ceny z przetargu* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 12). Pozbawia użytkowników wieczystych prawa żądania aktualizacji opłaty rocznej, jeśli wartość nieruchomości spadnie poniżej ceny nabycia prawa użytkowania wieczystego. Skarżący podkreślili przy tym, iż zaskarżony przepis odnosi się w równym stopniu do osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego po przeprowadzeniu przetargu na jego ustanowienie, jak również do ich następców prawnych (pod tytułem ogólnym albo

szczególным). Zakaz aktualizacji obowiązuje przez cały okres, na jaki ustanowiono to prawo.

Według Skarżących, tak daleko idące ograniczenie w wykonywaniu jednego z najistotniejszych elementów prawa użytkownika wieczystego narusza zasady przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W Ich ocenie, ograniczenie to nie jest niezbędne. *Po pierwsze dlatego, że można wprowadzić regulację nie dyskryminującą określonej grupy użytkowników, która pozwoli osiągnąć przypisywany ustawodawcy cel. Można chociażby zwiększyć maksymalną wysokość pierwszej opłaty lub wydłużyć okres, jaki musi upłynąć, by dokonać pierwszej aktualizacji opłaty rocznej. (...). Po drugie, ograniczenie to nie jest niezbędne także dlatego, że ryzyko sztucznego zawyżania cen w przetargu nie godzi w żadne prawa właściciela. Właściciel nieruchomości ogłaszając przetarg ma obowiązek stosować się do zasad wynikających przede wszystkim z art. 28, 37 i n. oraz 67 i n. UGN, Jedną z nich jest, aby minimalna cena w postępowaniu przetargowym odpowiadała aktualnej wartości rynkowej nieruchomości. Biorąc pod uwagę prawa rynku należy zakładać, że uczestnicy przetargu nie będą skłonni składać ofert znacznie odbiegających od wartości oferowanego im prawa (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13). Skarżący podnieśli ponadto, iż wprowadzone przepisem art. 77 ust. 2 u.g.n. ograniczenie nie jest również niezbędne dla ochrony pozostałych uczestników przetargu. Mają bowiem do nich zastosowanie te same zasady, a każdy z uczestników ma jednakową możliwość oceny własnych możliwości finansowych w kontekście zysków i strat wynikających z wybrania jego oferty. W oparciu o takie analizy uczestnicy ustalają maksymalną kwotę, jaką są w stanie zaoferować właścicielowi. Taka jest idea postępowania przetargowego.*

Według Skarżących, kwestionowane ograniczenie, zawarte w art. 77 ust. 2 u.g.n., nadmiernie obciąża użytkownika wieczystego w stosunku do potrzeby ochrony praw właściciela, a więc narusza wyrażoną w art. 31 ust. 3

Konstytucji zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. Konsekwencje wynikające ze stosowania zaskarżonej regulacji są niewspółmierne do celu, jakiemu teoretycznie mają służyć. Norma wyłącza aktualizację opłat rocznych bezterminowo. Tym samym przenosi na użytkownika wieczystego, który stanął do przetargu, ale też na jego następców prawnych, pełne ryzyko gospodarcze w przypadku znacznego spadku wartości nieruchomości. Dotyczy to także sytuacji, gdy można to było przewidzieć w ramach racjonalnego prowadzenia działalności. Skarżący podkreślili, że użytkownik wieczysty w praktyce będzie musiał zawsze ponosić wysokie opłaty, nawet jeśli nieruchomość nie będzie przedstawiała wartości takiej, jak w dacie prowadzenia postępowania przetargowego. *Wszystko to w celu ochrony interesu finansowego właściciela, czyli zapewnienia mu dochodu z opłat (jednorazowej i rocznych) na poziomie przewyższającym wartość nieruchomości* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14). Tymczasem dla osiągnięcia tego celu wystarczyłoby przyjęcie środków prawnych mniej drastycznych, nie uderzających w samą konstrukcję użytkowania wieczystego oraz nieróżnicujących użytkowników wieczystych, *jak chociażby odpowiednie ukształtowanie terminu, w którym każdy użytkownik wieczysty może się domagać aktualizacji opłaty rocznej po ustanowieniu tego prawa* (tamże). W ocenie Skarżących nie budziłaby wątpliwości konstytucyjnych regulacja, która wydłużałaby ten termin w przypadku żądania aktualizacji z uwagi na spadek wartości nieruchomości bezpośrednio po zawarciu umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

Według Skarżących, bezwarunkowe i bezterminowe odebranie możliwości dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości nieruchomości w sytuacji, gdy w okresie użytkowania wieczystego spadnie ona poniżej ceny zaoferowanej w przetargu, jest ograniczeniem niespełniającym wymogów testu proporcjonalności z art. 31 ust. 1 Konstytucji. Tym samym przepis art. 77 ust. 2 u.g.n. narusza konstytucyjne prawo Skarżących do

swobodnego wykonywania i ochrony przysługującego im prawa majątkowego w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu.

Zaskarżony w niniejszej sprawie przepis art. 77 ust 2 u.g.n. stanowi:

Art. 77. (...);

2. Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W cytowanym brzmieniu przepis ten obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia dzisiejszego. Zostało mu ono nadane ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).

W niniejszej sprawie na wstępie odnieść należy się do kwestii zakresu dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Trybunału Konstytucyjnego rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia,

pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania tej skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 82; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8; 16 lipca 2020 r., sygn. SK 15/18, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 29).

W tym kontekście odnieść należy się do prawidłowości określenia przez Skarżące przedmiotu kontroli.

Zauważyć trzeba, iż, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie unormowania wykazującego złożoną (dwojaką) kwalifikację. Po pierwsze – powinno być ono podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego podmiot wnoszący tę skargę wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Po drugie – to w treści unormowania kwestionowanego w skardze konstytucyjnej powinna tkwić bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest więc kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym podmiot skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej uzależnione jest więc m.in. od wykazania przez wnoszący ją podmiot, że powołany w skardze przedmiot kontroli był podstawą wydania wobec tegoż podmiotu ostatecznego orzeczenia, które narusza jego konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności. Zależność ta musi mieć charakter bezpośredni w tym rozumieniu, że wyłącznie ten przepis lub nawet wyłącznie ta jego część,

która była podstawą określenia sytuacji prawnej skarżącego, może następnie być kwestionowana w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44).

W *petitum* skargi konstytucyjnej, jak już wcześniej podniesiono, Skarżący wskazali jako przedmiot kontroli cały przepis art. 77 ust. 2 u.g.n.

W zdaniu pierwszym tegoż przepisu zawarte zostało unormowanie dotyczące bezterminowego wyłączenia dopuszczalności aktualizacji opłaty rocznej w sytuacji, gdy wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tejże nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste. Zdanie drugie przepisu art. 77 ust. 2 u.g.n. dotyczy zaś ograniczenia owego wyłączenia dopuszczalności aktualizacji opłaty rocznej na okres 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – w przypadku nieruchomości oddanych w to użytkowanie na cele mieszkaniowe.

W stanie faktycznym sprawy, na kanwie której Skarżący złożyli skargę konstytucyjną, co należy przypomnieć, wystąpili Oni o obniżenie opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości oddanej Im w to użytkowanie na cele prowadzonej przez nich działalności gospodarczej (z przeznaczeniem pod zabudowę usługowo – gospodarczą). Nieruchomość ta, której prawo użytkowania wieczystego nieruchomości zostało przez nich nabyte w drodze przetargu, nie została im oddana w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

Nie miał do Nich zatem zastosowania przepis art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika ponadto, iż Skarżący nie kwestionują konstytucyjności przewidzianego w art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n.

ograniczenia wyłączenia dopuszczalności aktualizacji opłaty rocznej na okres 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – w przypadku nieruchomości oddanych w to użytkowanie na cele mieszkaniowe.

Zarzucają natomiast niezgodność z ustawą zasadniczą unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., wyłączającego bezterminowo (na cały okres użytkowania wieczystego) dopuszczalność aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości przez użytkowników wieczystych, którym nieruchomość tę oddano na cele inne niż mieszkaniowe.

Przepis art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n. nie determinuje zatem, w sensie normatywnym, treści wyroku Sądu Apelacyjnego w B z dnia maja 2019 r. przyjętego za podstawę skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie w tym jego aspekcie, w którym Skarżący zarzucają naruszenie przysługujących Im praw konstytucyjnych.

Nie można zatem przyjąć, że podstawą prawną wydania wobec Skarżących ostatecznego orzeczenia, z którym wiążą Oni zarzuty naruszenia swoich konstytucyjnych praw, był przepis art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n.

Podnieść też trzeba, iż w skardze konstytucyjnej nie zostały powołane argumenty uzasadniające zarzuty niezgodności tej części przepisu art. 77 ust. 2 u.g.n. z ustawą zasadniczą. W tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia zatem także warunków formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczących nałożonego na podmiot wnoszący skargę konstytucyjną obowiązku uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Postępowanie w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności z Konstytucją przepisu art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n. podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada

2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, iż z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżący zarzucają także kwestionowanemu przepisowi niezgodność z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do następców prawnych użytkowników wieczystych, którzy nabyli to prawo w drodze przetargu.

W Ich ocenie, zaskarżona regulacja pozbawia bowiem owych następców prawnych prawa do aktualizacji opłat rocznych pomimo, iż nie uczestniczyli oni w przetargu, a tym samym nie mieli wpływu na ewentualne *sztuczne* zawyżenie ceny nieruchomości, któremu zapobiegać ma tenże przepis. Stawia tym samym w jednakowej sytuacji prawnej użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych, pozbawiając także tę drugą grupę podmiotów prawa do aktualizacji opłat rocznych. Skarżący upatrują w tym naruszenia wzorców z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14, 16 i 17).

Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w zakresie, w jakim ma ona zastosowanie do następców prawnych użytkowników wieczystych, którzy nabyli to prawo w drodze przetargu, przypomnieć trzeba, iż warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest, aby naruszenie norm konstytucyjnych nastąpiło w stosunku do podmiotu wnoszącego tę skargę. Skarga konstytucyjna jest zatem niedopuszczalna, gdy podnoszone w niej naruszenie konstytucyjnych praw i wolności nie dotyczy bezpośrednio tego podmiotu.

U materialnych podstaw polskiego modelu skargi konstytucyjnej leży bowiem osobisty interes prawny podmiotu wnoszącego taką skargę, a nie interes obiektywny – jak przy modelu skargi powszechnej. Rozstrzygnięcie Trybunału, zainicjowane skargą konstytucyjną wywiera co prawda skutki *erga omnes*, lecz skarga ta jest indywidualnym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych służącym przede wszystkim ochronie praw podmiotowych osób ją wnoszących.

Z tego względu do materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej zalicza się istnienie po stronie skarżącego osobistego interesu prawnego, bo nastąpiło naruszenie praw tegoż podmiotu. Ma to być przy tym interes aktualny, a nie potencjalny (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, *op. cit.*; 30 marca 2022 r., sygn. SK 71/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 27).

W związku z tym zauważyć należy, iż w stanie faktycznym i prawnym sprawy, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, Skarżący są użytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej, którzy prawo użytkowania wieczystego tejże nieruchomości uzyskali w drodze przetargu. Nie są zaś następcami prawnymi podmiotów, które uzyskały takie prawo.

W niniejszej sprawie niedopuszczalne jest zatem rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym zarzutów ewentualnego naruszenia przez zaskarżoną regulację konstytucyjnych praw i wolności następców prawnych użytkowników wieczystych. Zarzuty te nie dotyczą bowiem naruszenia konstytucyjnych praw Skarżących, lecz innych podmiotów niebędących inicjatorami postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega więc umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W niniejszej sprawie odnieść należy się także do określonych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli.

Jak już przedstawiono, w *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący jako wzorce te wskazali *art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji*.

Na podstawie analizy *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie zasadne wydaje się przyjęcie, iż Skarżący upatrują niezgodności kwestionowanej regulacji z ustawą zasadniczą w tym, iż prowadzi ona do ingerencji w prawo użytkownika wieczystego polegającej na niedopuszczalności aktualizacji opłaty rocznej, co wyłącza możliwość obniżenia tejże opłaty proporcjonalnie do spadku wartości nieruchomości, która to możliwość stanowi element korzystania z prawa użytkowania wieczystego. Przedmiotowa ingerencja ograniczać ma przez to gwarantowane w art. 64 ust. 1 Konstytucji prawo do ochrony innych praw majątkowych. Nie spełnia przy tym warunków dopuszczalności ograniczenia praw majątkowych przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie znajduje uzasadnienia w konieczności ochrony innych praw i wolności konstytucyjnych, nie jest niezbędna do osiągnięcia celów przewidzianych przez ustawodawcę oraz stanowi nadmierne obciążenie użytkowników wieczystych.

Niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji Skarżący upatrują również w tym, iż bezterminowo wyłącza ona dopuszczalność aktualizacji opłat rocznych w stosunku do podmiotów, które nabyły prawo do użytkowania wieczystego nieruchomości w drodze procedury przetargowej, podczas gdy pozostali użytkownicy wieczystości nieruchomości mogą korzystać z takiego uprawnienia. Różnicuje w ten sposób sytuację prawną podmiotów posiadających prawo użytkowania wieczystego, w zależności od sposobu nabycia przez nie tegoż prawa – prowadząc do odmiennego traktowania użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu, oraz podmiotów, które uzyskały to prawo w inny sposób. W przypadku tej pierwszej grupy, kwestionowany przepis wyłącza bowiem – przez cały okres trwania użytkowania wieczystego – możliwość dokonania aktualizacji opłat rocznych w przypadku, gdy wartość nieruchomości gruntowej na dzień dokonania aktualizacji byłaby niższa niż ustalano w drodze przetargu cena tejże nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste. Podmioty, które

uzyskały prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w inny sposób mają zaś prawo aktualizacji wysokości opłat rocznych (aktualnie w okresach 3 – letnich, a w okresie, w którym Skarżący nabywali prawo użytkowania wieczystego w okresach rocznych). Kwestionowane unormowanie, pozbawiając użytkowników wieczystych prawa do aktualizacji wysokości opłat rocznych na podstawie kryterium w postaci sposobu nabycia owego prawa w drodze przetargu, narusza ma w ten sposób prawo do równej ochrony praw majątkowych z art. 64 ust. 2 w powiązaniu z zasadą równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Skarżących, kryterium to nie odnosi się do cechy relewantnej (istotnej). Tryb przetargowy nabycia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie determinuje treści tego prawa, w szczególności nie ustala faktycznej wartości nieruchomości i nie wpływa na jej późniejsze zmiany. Nie wpływa więc na powiązanie wysokości opłat rocznych z wartością nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika ponadto, iż Skarżąca zarzuca przepisowi art. 77 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., że prowadzi do niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej także w kategorii podmiotów nabywających prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w drodze przetargu, w zależności od tego, na jaki cel zostało owe prawo im oddane – poprzez pozbawienie prawa do aktualizacji opłaty rocznej przez cały okres użytkowania wieczystego tylko tych użytkowników wieczystych, którzy nabyli to prawo na cele inne niż mieszkaniowe. Dyskryminować ma to tę grupę podmiotów w stosunku do użytkowników wieczystych, którym nieruchomość oddano w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe i którzy zostali pozbawieni prawa do aktualizacji wartości opłaty rocznej wyłącznie na okres 5 lat od daty zawarcia umowy o oddaniu tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Po upływie tego okresu mają zaś prawo do aktualizacji wysokości opłat rocznych.

W świetle powyższego, na podstawie *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej, nie wykraczając poza jej granice, przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* zasadne jest przyjęcie, iż Skarżący w niniejszej sprawie w istocie sformułowali zarzuty niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 64 ust. 1 Konstytucji, statuuje on prawo podmiotowe jednostki do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od stanowienia regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub je ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 51; 9 marca 2017 r., sygn. P 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 14; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 68; 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 14).

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, *[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*

Przepis ten nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, lecz wyraża zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego, jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, tj. prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Jest to prawo podmiotowe w tym sensie, że nie tylko rodzi po stronie ustawodawcy obowiązek zapewnienia

wszystkim równości wobec prawa, ale wyposaża także podmioty w uprawnienie do żądania równej ochrony wymienionych w tymże przepisie praw. Na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnych praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 13 oraz L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016 r., str. 610).

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Przepis ten powinien być w związku z tym interpretowany w bliskim związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, bo wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*).

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga określenia kręgu adresatów, do których odnosi

się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości.

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to określa on kumulatywne przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia; istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości w postaci bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób; zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Naruszenie tego przepisu może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wzorzec ten nie formułuje bowiem samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wspólnie z innymi normami Konstytucji statuującymi konstytucyjne prawa lub wolności (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 28 grudnia 2015 r., sygn. Ts 131/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 387; 16 maja 2017 r., sygn. Ts 254/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 144; 10 sierpnia 2017 r., sygn. Ts 85/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 265).

Ze sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (reguła niezbędności); 2) nakaz

kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (reguła przydatności); 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [vide– wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 27/14, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 5; 10 lipca 2019 r., sygn. K 3/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 40; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*].

Zarzuty dotyczące niezgodności art. 77 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n. z wzorcami z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za niezasadne.

Zauważyć należy, iż przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje ochroną prawo do własności, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia.

Ustrojodawca w przepisie tym nie definiuje pojęcia *inne prawa majątkowe* ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. To znaczy, że inne prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym uprawnionego. Praw podmiotowych, które mają realizować określony interes majątkowy.

Prawo użytkowania wieczystego jest *innym prawem majątkowym* w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Treść, zakres, sposób ustanawiania i wygaśnięcia oraz wykonywania prawa użytkowania wieczystego zostały uregulowane w przepisach art. 232-243 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1360, dalej: k.c.) oraz, na zasadach *lex specialis*, w u.g.n. Szczególne unormowania dotyczące użytkowania wieczystego zawarte są także w innych ustawach pozakodeksowych (*vide* M. Balwicka-Szczyrba, komentarz do art. 232 oraz powołana tam literatura, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*,

A. Sylwestrzak (red.), M. Balwicka-Szczyrba (red.), 2022 r., Wolters Kluwer Polska).

Użytkowanie wieczyste to prawo rzeczowe, które ma majątkowy charakter. Jako prawo rzeczowe użytkowanie wieczyste jest prawem bezwzględny, a więc skutecznym *erga omnes*. Użytkowanie wieczyste jako prawo na rzeczy cudzej stanowi w zakresie swojej treści pochodną własności, a w konsekwencji zakres uprawnień użytkownika wieczystego jest z istoty węższy niż zakres uprawnień właściciela.

W przeciwieństwie do prawa własności, użytkowanie wieczyste jest prawem celowym, co oznacza, że użytkownik wieczysty jest zobowiązany do korzystania z gruntu w sposób zgodny z celem określonym w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste jest też prawem terminowym – może zostać ustanowione jedynie na określony okres czasu, po którego upływie prawo wygasa.

Użytkowanie wieczyste jest niewątpliwie prawem rzeczowym bardzo silnie chronionym, ponieważ w drodze analogii – w zakresie nieuregulowanym w przepisach o użytkowaniu wieczystym – stosuje się do niego odpowiednio przepisy o własności.

Zgodnie z art. 233 k.c., [w] granicach, określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.

Podstawowe prawa użytkownika wieczystego, zagwarantowane w cytowanym przepisie, to zatem prawo samodzielnej korzystania z gruntu (także poprzez pobieranie pożytków oraz innych dochodów z gruntu) oraz prawo do rozporządzania przedmiotowym prawem. Prawo to może być przedmiotem przeniesienia w drodze umowy na inne podmioty oraz rozporządzenia nim

w testamencie oraz na skutek działu spadku czy zbycia spadku, a ponadto na skutek zniesienia współużytkowania wieczystego.

Te dwa podstawowe uprawnienia (tj. prawo samodzielne korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste oraz rozporządzania prawem użytkowania wieczystego) tworzą definicję użytkowania wieczystego, nie stanowią przy tym katalogu zamkniętego praw przysługujących użytkownikowi wieczystemu (*vide* – J. Ciszewski, J. Bocianowska, komentarz do art. 233, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, pod red. J. Ciszewskiego i P. Nazaruka, Wolters Kluwer Polska, 2022 r.). W tym zakresie uprawnienia użytkownika wieczystego są takie same jak uprawnienia właściciela, określone w art. 140 k.c. (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2000 r., sygn. K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4).

Użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo posiadania gruntu, przy czym jest on posiadaczem zależnym, a nie samoistnym. Użytkownikowi wieczystemu jako posiadaczowi przysługuje również ochrona posesoryjna, ponadto jest on uprawniony do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody dotyczące gruntu będącego w użytkowaniu wieczystym.

Użytkowanie wieczyste jest prawem zbywalnym i dziedzicznym. W przepisie art. 237 k.c. wskazano wprost możliwość zbycia tego prawa przez użytkownika wieczystego pod takim samym reżimem prawnym, jaki jest przewidziany dla zbycia własności nieruchomości (art. 155 i nast. k.c.). Może być ono przedmiotem rozporządzenia na wypadek śmierci.

Użytkownik wieczysty ma prawo wynająć lub wdzierżawić grunt nabyty w użytkowanie wieczyste i pobierać czynsz. Prawo użytkowania wieczystego, jako prawo majątkowe niezwiązane ściśle z osobą uprawnioną, może zostać sprzedane i podlegać dalszemu obrotowi cywilnoprawnemu, może również zostać obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. hipoteką, użytkowaniem lub służebnością (*vide* – J. Ciszewski, J. Bocianowska, komentarz do art. 233,

[w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, P. Nazaruk (red.) J. Ciszewski (red.), *op. cit.*).

Uprawnienia użytkownika wieczystego gruntu nie mogą być przy tym wykonywane dowolnie. Granicę tego prawa, stanowiącą w istocie element jego treści, stanowią: ustawa, zasady współżycia społecznego oraz umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Prawo użytkowania wieczystego ograniczane jest zatem przez obowiązujące ustawodawstwo, w tym przede wszystkim przepisy u.g.n. Umowa określona przepisem art. 233 k.c. podlega również ograniczeniom swobody konstruowania jej treści wynikającym z zakresu swobody umów (*vide* – M. Balwicka-Szczyrba, komentarz do art. 233 oraz powołana tam literatura, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, A. Sylwestrzak (red.), M. Balwicka-Szczyrba (red.), *op. cit.* oraz J. Ciszewski, J. Bocianowska, komentarz do art. 233, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, P. Nazaruk (red.) J. Ciszewski (red.), *op. cit.*).

Z przepisu art. 233 k.c. wynika różnica w zakresie granic wykonywania swoich uprawnień przez użytkownika wieczystego. Właściciel może bowiem swoje prawo realizować w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego (art. 140 k.c.), zaś użytkownika wieczystego limituje też umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, iż użytkowanie wieczyste, w przeciwieństwie do prawa własności, jest prawem odpłatnym.

Zgodnie z art. 238 k.c., *[w]ieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną.*

Regulacja dotycząca pobierania opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania gruntu doprecyzowana jest w przepisach art. 67 – 81 u.g.n. mających charakter *iuris cogentis* (*vide* – M. Balwicka-Szczyrba, komentarz do art. 233, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, A. Sylwestrzak (red.), M. Balwicka-Szczyrba (red.), *op. cit.*).

Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne (art. 71 ust. 1 u.g.n.).

Przepisy dotyczące ustalenia tych opłat mają przy tym – co do zasady – charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego ani strony umowy, ani sąd nie mogą zmieniać ustalonych w tej mierze stawek ustawowych. Sąd władny jest jedynie kontrolować prawidłowość stosowania tych stawek, w związku z czym orzeczenie sądu ma charakter deklaratoryjny (*vide* – wyrok SN z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. I CSK 607/10, OSNC 2012/3/36 oraz postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. IV CSK 549/19, Lex nr 3107883).

Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego (art. 71 ust. 4 u.g.n.).

W myśl art. 72 ust. 1 u.g.n., opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej.

Zgodnie zaś z art. 67 ust. 1 u.g.n., cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości.

Określenia wartości nieruchomości dokonuje się w wyniku wyceny nieruchomości, tj. postępowania w wyniku którego dokonuje się określenia tej wartości (art. 4 pkt 6 u.g.n.). Określenie wartości nieruchomości jest to określenie wartości tej nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości (art. 4 pkt 6a u.g.n.). Jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V u.g.n. (art. 7 u.g.n.).

Zgodnie z art. 151 ust. 1 u.g.n., w wyniku wyceny nieruchomości mogą zostać określone: wartość rynkowa, wartość odtworzeniowa, wartość katastralna oraz ewentualnie inne rodzaje wartości określone w odrębnych przepisach.

W myśl art. 150 ust. 2 u.g.n., wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu.

Na potrzeby postępowania przetargowego ustala się cenę wywoławczą (w wysokości równej lub wyższej od wartości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego), a faktyczna cena ustalona zostaje w wyniku przetargu (*vide* – E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 67, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2022 r, Lex/el).

W sytuacji, gdy oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje w drodze przetargu, wysokość opłaty ustala się więc w wysokości wynikającej z ustawowo określonej stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej ustalonej w tymże przetargu.

Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 2 u.g.n.).

Zgodnie z art. 72 ust. 3 u.g.n., wysokość stawek procentowych opłat rocznych została zróżnicowana w zależności od określonego w umowie o oddaniu w użytkowanie wieczyste celu na jaki nieruchomość gruntowa została oddana.

Przepis ten stanowi:

Art. 72. (...).

3. Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi:

- 1) za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,3% ceny;*
- 2) za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny;*

3) za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową - 0,3% ceny;

3a) za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne - 1% ceny;

3b) za nieruchomości gruntowe, na których położone są garaże lub stanowiska postojowe niewykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej albo nieruchomości przeznaczone na te cele - 1% ceny;

4) za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową - 1% ceny;

4a) za nieruchomości gruntowe na działalność turystyczną - 2% ceny;

5) za pozostałe nieruchomości gruntowe - 3% ceny.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.g.n., oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej.

W ustawie przyjęto przy tym rozwiązanie, zgodnie z którym zasadą jest oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu (art. 37 ust. 1 u.g.n.).

Warunki zbycia prawa użytkowania wieczystego w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu (art. 28 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 3b u.g.n.).

Podstawowe informacje, jakie powinny być zawarte w tym obwieszczeniu, to informacje dotyczące: określenia przedmiotu zbycia; sposobu, warunków i terminu zapłaty; przeznaczenia nieruchomości; okresu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

Oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (art. 27 u.g.n.).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.g.n., w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie

wieczyste, oraz określa się sposób korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 236 i art. 239 k.c.

Właściwy organ obowiązany jest do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste (art. 35 ust. 1 u.g.n.).

W myśl art. 35 ust. 2 u.g.n., w wykazie tym określa się m.in.: opis nieruchomości (pkt 3); jej przeznaczenie i sposób jej zagospodarowania (pkt 4); cenę nieruchomości (pkt 6); wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego (pkt 7); terminy wnoszenia opłat oraz zasady aktualizacji opłat (pkt 9).

Zasady aktualizacji opłat rocznych zostały uregulowane w art. 77 u.g.n., w przepisach art. 78-81 tej ustawy został zaś określony tryb postępowania stosowany przy aktualizacji opłat rocznych.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n., w jego brzmieniu pierwotnym, *[w]ysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z zastrzeżeniem ust. 2, zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.*

W tym brzmieniu przepis art. 77 ust. 1 u.g.n. obowiązywał do dnia 8 października 2011 r.

Ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110, dalej: ustawa zmieniająca) przepisowi art. 77 ust. 1 u.g.n., z dniem 9 października 2011 r., nadano brzmienie:

Art. 77. 1. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej

stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.

Ustawą zmieniającą w art. 77 po ust. 2 dodano ust. 2a w brzmieniu:

2a. W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Przepis art. 77 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej nowelizacją z 28 lipca 2011 r., wprowadzał możliwość aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nie częściej, niż raz w roku.

W aktualnym brzmieniu przepis ten stanowi, że aktualizacja nie może następować częściej niż co 3 lata (niezależnie od tego, czy wartość nieruchomości uległa w tym czasie zmianie i jak bardzo się zmieniła). Ponadto, poprzez odwołanie do ust. 2a, nie pozwala pobrać przez pierwsze 2 lata po zaktualizowaniu opłat rocznych zbyt dużych kwot w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej (*vide* - E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, komentarz do art. 77, Lex/el 2022 r.).

Wskazane zmiany nie mają wpływu na ocenę w niniejszej sprawie konstytucyjności przepisu art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. Miał on zastosowanie w stanie prawnym obowiązującym zarówno przed jak i po wejściu w życie zmian u.g.n. wprowadzonych ustawą zmieniającą.

Reasumując, użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym (podmiotowym) względnie trwałym, celowym, terminowym i odpłatnym.

Jeśli chodzi o opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, mają one charakter cywilnoprawny i stanowią swoisty ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (*vide* – uchwały SN z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 37/05, OSNC 2006/5/82 i z 10 lipca 2015 r., sygn. III CZP 40/15, OSNC 2016/6/71 oraz wyroki SN z dnia: 30 września 2015 r., sygn. I CSK 760/14, Lex nr 1943201; 13 października 2017 r., sygn. I CSK 36/17, LEX nr 2408332; 13 października 2019 r., sygn. I CSK 543/18, Lex nr 2775950).

Zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek ponoszenia przez użytkownika wieczystego opłat rocznych nie jest elementem samego prawa użytkowania wieczystego, choć jest z nim ściśle związany (*vide* – Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 1 grudnia 2017 r., sygn. I A/Ca 279/16, Lex nr 2516241 oraz wyroki SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 244/08, OSNC- ZD 2009/3/82 i z dnia 30 września 2015 r., sygn. I CSK 760/14, *op. cit.*).

Przepis art. 77 ust. 2 u.g.n. stanowi wyjątek od zasady dokonywania aktualizacji wysokości opłaty rocznej, przy zachowaniu jej dotychczasowej stawki procentowej, stosownie do wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji przez rzeczoznawcę majątkowego.

Przepis ten wyłącza dopuszczalność tej aktualizacji, jeżeli wartość nieruchomości na dzień aktualizacji byłaby niższa, niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości. Wyłączenie to nie dotyczy zatem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w formie bezprzetargowej oraz po przeprowadzeniu rokowań, jeżeli przetarg nie doszedł do skutku.

Natomiast w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe wskazany zakaz aktualizacji stosuje się w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 77 ust. 2 zdanie drugie u.g.n.) [*vide* – M. Wolanin, *Aktualizacja*

opłaty rocznej z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego – po nowelizacji z 9.10.2011 r., Nieruchomości z 2011 r., nr 11].

Zauważyć należy, iż kontrolowany w niniejszej sprawie przepis art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. prowadzi do ingerencji w sferę interesów majątkowych użytkownika wieczystego związanych z przysługującym mu prawem użytkowania wieczystego nieruchomości poprzez wyłączenie dopuszczalności aktualizacji opłat rocznych. Utrzymanie wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości na niezmiennym poziomie, przy równoczesnym spadku wartości tejże nieruchomości, niewątpliwie uniemożliwia użytkownikowi wieczystemu obniżenie wysokości ciążących na nim z tytułu tychże opłat zobowiązań finansowych.

Ingerencja owa nie może być jednak traktowana jako niedopuszczalne konstytucyjnie naruszenie gwarantowanego w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej prawa do innych praw majątkowych.

Konstytucja w art. 64 ust. 1 Konstytucji gwarantuje istnienie innych, niż własność i dziedziczenie, praw majątkowych w sposób sumaryczny. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem ustanowienie i ochrona owych *innych praw majątkowych*, tym bardziej, że bez istnienia zróżnicowanego systemu praw majątkowych trudna byłaby należyta realizacja zasady wolności majątkowej. Gwarancją konstytucyjną są objęte zatem takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.* oraz L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red), M. Zubik (red.), 2016 r., str. 593).

Podnieść trzeba, iż ani własność, ani tym bardziej inne prawa majątkowe (w tym prawo użytkowania wieczystego), o których mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji – nie mają charakteru absolutnego.

Konstytucja prawom majątkowym innym niż własność udziela gwarancji w odniesieniu do samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych. Konstytucja samodzielnie nie ustanawia przy tym poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych. Jest to bowiem zadaniem ustawodawcy wprowadzającego określone regulacje w poszczególnych gałęziach prawa. W związku z tym ustawodawca może w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w znacznej mierze swobodnie kształtować na poziomie ustawodawstwa zwykłego treść praw podmiotowych czy określać ich naturę. Ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę w kreowaniu poszczególnych praw majątkowych innych niż własność (ale także ich znoszenia). Nie odznacza to jednak, iż swoboda ustawodawcy w tym zakresie ma charakter czysto formalny, blankietowy. W szczególności ustawodawca nie ma całkowitej dowolności w kreowaniu poszczególnych praw majątkowych. Mogłoby to bowiem doprowadzić do naruszenia zasady równej ochrony własności i praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4, poz. 85; 30 marca 2004 r., sygn. K 32/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 22; 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 79; 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, *op. cit.*; 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.* oraz L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, op. cit.*, str. 593).

Wszelkie inne, poza własnością, prawa majątkowe mają z natury rzeczy charakter praw o niepełnym, ograniczonym zakresie. Ograniczonym w szczególności przez prawa samego właściciela (wszystkie ograniczone prawa rzeczowe) lub przez prawa innych podmiotów (wierzyciela, drugiej strony

stosunku prawnego) w przypadku tzw. praw względnych. Podkreślić po raz kolejny trzeba, iż Konstytucja, innym niż własność prawom majątkowym, udziela gwarancji nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale w odniesieniu do samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych. Konstytucja w art. 64 ust. 1 Konstytucji nie zapewnia pełnej ochrony praw majątkowych. Gwarancja ochrony nie jest przy tym jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 22 maja 2013 r., sygn. P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43).

Ustawodawca może – w granicach konstytucyjnie dopuszczalnej swobody regulacyjnej – tworzyć, znosić, ograniczać i modyfikować treść poszczególnych praw majątkowych, pod warunkiem utrzymania pewnego systemu tych praw. Wymaga to, oczywiście, poszanowania wyrażonych w art. 2 ustawy zasadniczej zasad prawidłowej legislacji oraz nakazu respektowania praw nabytych (*vide* – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, op. cit.*, str. 592). Odnosi się to także do prawa użytkowania wieczystego, będącego, co należy ponownie podkreślić, innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Konstytucja nie określa treści uprawnień majątkowych wynikających z prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej uzyskanego w drodze przetargu oraz nie gwarantuje pełnej ochrony tegoż prawa. Przewidziane w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej gwarancje nie dotyczą więc treści poszczególnych uprawnień składających się na prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, o ile regulacje wprowadzające bądź ograniczające te uprawnienia są zgodne z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Gwarancje zawarte w art. 64 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do użytkownika wieczystego jako innego prawa majątkowego w rozumieniu tegoż przepisu, dotyczą jego istnienia. W zakresie dotyczącym treści tegoż prawa ustrojodawca pozostawił daleko idącą swobodę ustawodawcy, także w przedmiocie określenia zasad odpłatności za korzystanie z tegoż prawa przez użytkownika wieczystego.

Wskazać przy tym należy, iż w piśmiennictwie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym *nie wydaje się, by istniały przeszkody konstytucyjne do prospektywnego zniesienia lub zasadniczego zmodyfikowania nawet tak ustabilizowanych praw majątkowych, jak np. prawo użytkowania wieczystego* (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II, op. cit.*, str. 594).

W zakresie konstytucyjnej swobody regulacyjnej ustawodawcy mieści się więc rozwiązanie przyjęte w przepisie art. 77 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., zgodnie z którym, w określonej w tym przepisie sytuacji, wyłączona została dopuszczalność aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Wprowadzenie kwestionowanej regulacji jest przy tym dopuszczalne, o ile nie narusza innych zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności wynikających z art. 2 ustawy zasadniczej zasady prawidłowej legislacji, zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz związanych z tymi zasadami nakazów ochrony praw nabytych i interesów w toku.

W tym kontekście podnieść trzeba, iż tego rodzaju zarzuty nie zostały podniesione w niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej. Na marginesie zauważyć wypada, iż brak jest podstaw do uznania, iż przepis art. 77 ust.2 zdanie pierwsze u.g.n. narusza którąś z wymienionych konstytucyjnych zasad.

Kwestia zgodności kontrolowanej regulacji z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej zostanie omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska.

Za zgodnością badanej regulacji z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawia okoliczność, iż regulacja ta nie pozbawia uprawnionych podmiotów prawa użytkowania wieczystego. Nie uniemożliwia im korzystania z tegoż prawa.

W ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy. Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 40).

Uwzględnivszy omawiane wcześniej ustawowe regulacje dotyczące prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, zasadne wydaje się przyjęcie, iż istota tego prawa, we wskazanym konstytucyjnym rozumieniu, obejmuje przede wszystkim uprawnienie do rozporządzania tymże prawem oraz samodzielnego korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z wyłączeniem innych osób.

Tymczasem kwestionowana regulacja nie prowadzi do pozbawienia użytkowników wieczystych tychże podstawowych uprawnień składających się na prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jak również innych związanych z nim uprawnień.

W świetle unormowań regulujących prawo użytkowania wieczystego zasadne wydaje się przyjęcie, iż istotą tegoż prawa, w rozumieniu art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, nie jest powiązanie wysokości opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania z wartością tejże nieruchomości. Tym samym art. 71 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n., pozbawiając użytkownika wieczystego, w określonej w tymże przepisie sytuacji, możliwości aktualizacji wysokości opłat rocznych ze względu na obniżenie wartości użytkowanej nieruchomości – nie niweczy faktycznego istnienia prawa użytkowania wieczystego. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, iż zaskarżony przepis prowadzi do ingerencji w istotę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, naruszając w ten sposób zakaz wynikający z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji.

Za konstytucyjnością kwestionowanej regulacji przemawia także *ratio legis* jej wprowadzenia przez ustawodawcę.

W piśmiennictwie, odnosząc się do *ratio legis* zawartego w art. 77 ust. 2 u.g.n. zakazu aktualizacji opłat rocznych wskazywano, iż, przy wprowadzaniu tegoż zakazu zakładano, że jeśli wartość nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa od ceny uzyskanej z przetargu w dniu oddania tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, to oznacza, iż mamy do czynienia ze skutecznym windowaniem cen w przetargu, znacznie powyżej wartości nieruchomości. Chodzi zaś o to, aby po upływie roku wystąpić z aktualizacją opłaty (oczywiście o jej obniżenie) opartą na twierdzeniu, że wartość nieruchomości uległa obniżeniu. Sformułowanie „aktualizacji nie dokonuje się”, ma przeciwdziałać takim przypadkom (G. Bieniek, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, 2011 r., str. 424, 425). Podkreślano, iż celem kwestionowanego przepisu było wyeliminowanie konieczności

aktualizacji (w istocie obniżenia) opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej w typowej sytuacji rynkowej, gdy wartość nieruchomości ustalona w drodze przetargu byłaby niejako *sztucznie* zawyżana przez podmiot chcący wygrać przetarg. W braku regulacji art. 77 ust. 2 u.g.n. użytkownik wieczysty, który wygrał przetarg, oferując cenę wyższą niż wartość rynkowa, mógłby następnie wystąpić o dokonanie aktualizacji (w istocie obniżenie wysokości opłaty), powołując się na spadek wartości nieruchomości. Celem przetargu jest uzyskanie możliwie najkorzystniejszej ceny. Zwycięzca przetargu oferujący cenę nieruchomości powyżej wartości nieruchomości godzi się tym samym na uiszczanie opłat wyższych, niż wynikałoby to ze zobiektywizowanej wartości nieruchomości. Przyznanie użytkownikowi wieczystemu możliwości obniżenia opłaty stałoby w sprzeczności z istotą przetargu oraz godziło w zasady uczciwej konkurencji (*vide* - G. Bieniek, M. Gdesz, komentarz do art. 77, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, S. Kalus (red.), Warszawa 2012, LexisNexis; A. Prusaczyk, komentarz do art. 77, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. 2021 r., J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 77, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, op. cit.*).

Podobne stanowisko zaprezentował także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 13 września 2007 r., sygn. III CZP 73/07 (OSNC 2008/10/110), w którym stwierdził m.in., iż *[p]odstawową sferą działania art. 77 u.g.n. pozostaje, jak wynika z doświadczenia życiowego, aktualizacja opłaty rocznej podejmowana z inicjatywy użytkownika wieczystego i zmierzająca do zmniejszenia wysokości takiej opłaty, celem zaś wprowadzenia 77 ust. 2 u.g.n. było nie tyle wyłączenie korupcji w organach administracji państwowej i samorządowej, ile ograniczenie zjawiska "windowania cen" nieruchomości przez uczestników przetargu zainteresowanych ustanowieniem na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Wobec brzmienia art. 77 ust. 2 u.g.n. każdy*

z uczestników powinien mieć świadomość, że sztuczne zawyżanie ceny w czasie przetargu może mieć bezpośredni wpływ na wysokość pierwszej opłaty i kolejnych opłat rocznych. SN zauważył, iż użytkownik wieczysty, który doprowadził do sztucznego zawyżenia ceny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (albo jego następcę prawnego), mógłby po wygraniu przetargu, korzystając z możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej, dążyć do obniżenia opłaty z powołaniem się na to, że wartość nieruchomości jest niższa niż cena ustalona w przetargu.

Kwestionowana regulacja służy zatem zapewnieniu prawidłowego przebiegu postępowania przetargowego dotyczącego oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, w szczególności zaś przejrzystości tegoż postępowania pozwalającej na wybór nabywcy tegoż prawa z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji i praw uczestniczących w przetargu oferentów.

Podnieść trzeba, iż przetarg na oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, którego wynikiem jest wybór oferty, powinien urzeczywistniać podstawowe zasady sposobu i trybu przeprowadzania przetargów, do których należą jawność i jednolitość postępowania, równy dostęp do udziału w przetargu, uzyskanie najkorzystniejszego wyniku przetargu.

Wskazać przy tym należy, iż, w myśl art. 40 ust. 2 u.g.n., przetarg ustny nieograniczony (w takim trybie Skarżący nabyli prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w sprawie, na tle której skierowali skargę konstytucyjną) ma na celu uzyskanie najwyższej ceny.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.g.n. [p]rzy wyborze oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę zaoferowaną cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu.

W konsekwencji, podstawowym czynnikiem wybrania użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej w trybie przetargu jest zatem wysokość świadczeń pieniężnych tegoż użytkownika wieczystego, które będzie uiszczał właścicielowi tejże nieruchomości. Jak już wskazano, na świadczenie to składają

się przede wszystkim opłaty roczne, które wyliczane są w wysokości stawki procentowej od ceny nieruchomości ustalonej w przetargu.

Przetarg wyróżnia się tym, że ma on charakter postępowania wielostronnego i zarazem eliminacyjnego. Jego celem jest umożliwienie podmiotowi zainteresowanemu w zawarciu określonej umowy wyboru najkorzystniejszej dla niego oferty spośród ofert zgłaszanych przez uczestników tych postępowań i zawarcie umowy z wybranym oferentem (*vide* – G. Bieniek, M. Gdesz, komentarz do art. 28, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, S. Kalus (red.), *op. cit.*).

Przetarg ma na celu umożliwienie nabycia prawa użytkowania wieczystego temu podmiotowi, który gotów jest zapłacić najwyższą cenę, gdyż spodziewa się uzyskania w przyszłości określonych korzyści z tytułu uzyskania tegoż prawa. W przypadku uczestniczenia w przetargu na nabycie użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonej na cele związane z działalnością gospodarczą (jak w sprawie, w związku z którą Skarżący skierowali skargę konstytucyjną) potencjalni nabywcy uwzględniają przede wszystkim korzyści ekonomiczne możliwe do uzyskania w przypadku nabycia przez nich tegoż prawa.

Późniejsze obniżenie tych świadczeń w stosunku do wartości zaoferowanych w przetargu naruszałoby zatem zasady uczciwej konkurencji i prawa uczestniczących w przetargu oferentów.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu dnia wyroku z 21 marca 2007 r., sygn. I OSK 1998/2006 (LEX nr 327775) *[k]onieczność zapewnienia transakcjom dotyczącym zbywania nieruchomości publicznych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niezbędnej w takich przypadkach przejrzystości, a także konieczność osiągnięcia celów nie tylko stricte ekonomicznych spowodowała, że ustawodawca poddał tego typu transakcje dodatkowym rygorom prawnym.*

Zauważyć ponadto trzeba, iż w użytkowanie wieczyste mogą być oddane grunty stanowiące własność Skarbu Państwa oraz grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 k.c.).

Prawo użytkowania wieczystego jest więc prawną formą korzystania przez osoby fizyczne i osoby prawne z nieruchomości gruntowych stanowiących wyłącznie własność publiczną (w niniejszej sprawie jednostki samorządu terytorialnego), która to własność z natury podmiotu będącego jej właścicielem powinna służyć realizacji zadań publicznych.

Prawo to dotyczy nieruchomości, które zostały nabyte przez podmioty publicznoprawne w trybach ustawowo określonych, a następnie udostępnione do korzystania innym podmiotom w wyniku oddania ich w użytkowanie wieczyste.

Nieruchomości gruntowe należące do gminy (jak w niniejszej sprawie) oddane w użytkowanie wieczyste stanowią składnik mienia komunalnego tejże gminy (art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.). Stanowią więc one majątek gminy, z którego dochód przeznacza się na realizację zadań własnych samorządu gminnego.

Opłaty roczne, o których mowa w kontrolowanej regulacji, stanowią jeden ze składników tych dochodów.

Opłaty te, co należy ponownie podkreślić, mają charakter opłat ponoszonych za korzystanie z cudzych nieruchomości będących własnością publiczną.

Podstawową ich funkcją jest więc opłacenie korzystania z nieruchomości gruntowej jako rzeczy cudzej niebędącej własnością korzystającego. Nieruchomości, które, jako mienie publiczne, powinny zasadniczo służyć ogółowi, ale służą w istocie tylko użytkownikowi wieczystemu w ramach ustanowionego na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego.

Podnieść należy, że opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowią dochód podmiotów publicznoprawnych, jako osób

prawnych będących właścicielami nieruchomości gruntowej obciążonej użytkowaniem wieczystym, przyzwalających na korzystanie z ich nieruchomości gruntowej za wynagrodzeniem.

Dopuszczalność obniżenia wysokości opłat rocznych ze względu na obniżenie wartości nieruchomości spowodowałoby spadek dochodów podmiotów publicznoprawnych z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości będących ich własnością i podważałoby zatem mechanizm wyboru oferty najkorzystniejszej dla właściciela nieruchomości (zawierającej najkorzystniejszą cenę).

Przewidziane w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. wyłączenie dopuszczalności aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości będących własnością podmiotów publicznoprawnych jest zatem także instrumentem pozwalającym na zapewnienie najbardziej korzystnego ich wykorzystania.

W braku regulacji art. 77 ust. 2 u.g.n., skutek w postaci wyboru w postępowaniu przetargowym najkorzystniejszej oferty mógłby zostać ograniczony. Jak należy ponownie podkreślić, użytkownik wieczysty, który uzyskał użytkowanie wieczyste nieruchomości wygrywając przetarg ze względu na zaoferowanie najwyższej ceny, mógłby bowiem wystąpić o obniżenie wysokości opłaty rocznej poprzez jej aktualizację, ze względu na spadek wartości tejże nieruchomości. Tym samym, zaoferowanie najwyższej ceny miałyby dla tej kategorii podmiotów ograniczone konsekwencje.

Kwestionowane unormowanie jest zatem niezbędne dla zapewnienia przestrzegania równych praw oraz zasad uczciwej konkurencji w stosunku do wszystkich uczestników postępowania przetargowego dotyczącego nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości będących własnością podmiotów publicznoprawnych poprzez zapobieżenie naruszenia ekonomicznej istoty tegoż postępowania w postaci konkurencyjnego wyboru nabywców prawa użytkowania wieczystego, a także należytego wykorzystania tychże nieruchomości oraz

uzyskania określonych dochodów z tytułu ich oddania w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu przez podmioty publicznoprawne.

Unormowanie zawarte w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. pozwala przy tym na osiągnięcie wskazanych celów.

W unormowaniu tym zachowane zostały również proporcje pomiędzy efektami jego wprowadzenia oraz dolegliwościami wynikającymi z niego dla użytkowników wieczystych będących jego adresatami.

Zauważyć należy, iż wejście w prawa użytkownika wieczystego stanowi w procesach inwestycyjnych atrakcyjną alternatywę pod względem finansowym. Celem uzyskania prawa użytkowania wieczystego jest dla jego nabywcy wejście w posiadanie nieruchomości bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Podmioty nabywające prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu nabywają bowiem uprawnienia do korzystania z tej nieruchomości za kwotę niższą niż wartość owej nieruchomości. Jak wcześniej wskazano, uzyskanie prawa użytkowania wieczystego i jego wykonywanie następuje bowiem za odpłatnością w postaci uiszczenia pierwszej opłaty w wysokości stawki procentowej ceny nieruchomości od 15 do 25% i opłat rocznych w wysokości stawki procentowej od ceny nieruchomości w zależności od jej przeznaczenia, tj. od 0,3 do 3%.

Podnieść ponadto trzeba, iż podmioty nabywające prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu nabywają jak to wcześniej wskazano uprawnienia zbliżone do uprawnień właściciela. I to w odniesieniu – co należy przypomnieć – do nieruchomości będących własnością podmiotów publicznoprawnych.

Treść użytkowania wieczystego, określona w art. 233 k.c., umożliwia korzystanie z gruntu z wyłączeniem innych osób (tzw. negatywna strona użytkowania wieczystego), a zatem oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wyłącza władanie tym gruntem również przez właściciela (*vide* M. Balwicka-Szczyrba, komentarz do art. 233, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*,

A. Sylwestrzak (red.), M. Balwicka-Szczyrba (red.), 2022 r., Wolters Kluwer Polska). Podkreślić trzeba, iż wyłączenie to dotyczy podmiotów publicznoprawnych, tj. Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, będących właścicielami nieruchomości oddanych w trybie przetargowym w użytkowanie wieczyste. W wyniku ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na nieruchomości dotychczasowy jej właściciel publicznoprawny traci samoistne posiadanie nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. Użytkowanie wieczyste ma ten skutek, że od chwili jego ustanowienia użytkownik wieczysty staje się jedynym podmiotem wchodzącym w dalsze relacje praworzeczowe z osobami trzecimi. Przysługują mu niejako wszelkie przymioty właścicielskie, pomimo że do faktycznego przeniesienia własności nie dochodzi.

Jak stwierdził SN w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 grudnia 2019 r., I CSK 543/18 (Lex 2775950), *[o]płata roczna, jaką ma obowiązek uiszczać użytkownik wieczysty właścicielowi gruntu jest opłatą za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego z gruntu z wyłączeniem innych osób w granicach określonych w art. 233 k.c.*

W piśmiennictwie wskazuje się na wtórną funkcję opłat rocznych jako gwarancji udzielanej użytkownikowi wieczystemu przez publicznoprawnego właściciela nieruchomości, dotyczącą niezakłóconego i nienaruszanego przez innych korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób i jednostek organizacyjnych, w tym podmiotów publicznoprawnych (*vide* – M. Wolanin, *Opłaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieruchomościami*, 2021, Legalis).

Wskazać ponadto należy, iż dysponując stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy przedmiotem użytkowania wieczystego, wieczysty użytkownik musi się liczyć z ograniczeniami wynikającymi z ustawy, zasad współżycia społecznego oraz z umowy. Wyrazem tego są m.in. obciążenia wieczystego użytkownika w postaci opłaty rocznej, która jest immanentnie

związana z prawem użytkowania wieczystego i nabywca tego prawa nie może się zasłaniać brakiem wiedzy zarówno co do istnienia samego obciążenia prawa opłatą roczną, jak i jej wysokości (*vide* – wyrok SN z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. II CKN 639/98, OSNC 2000/6/121).

Jak już podniesiono, celem przetargu jest uzyskanie możliwie najkorzystniejszej ceny. Zwycięzca przetargu oferujący cenę nieruchomości powyżej wartości nieruchomości niejako *godzi się* tym samym na uiszczanie opłat wyższych, niż wynikałoby to z rzeczywistej wartości nieruchomości.

Jak wskazał przy tym SN w cytowanej już uchwale z dnia 13 września 2007 r., sygn. III CZP 73/07 (*op. cit.*), *[n]ależy (...) podkreślić, że zasadniczo to użytkownik wieczysty powinien ponosić ryzyko związane ze zmianami wartości nieruchomości, zwłaszcza w razie gospodarczego wykorzystania gruntu.*

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 września 2017 r., sygn. I CSK 46/17 (Lex nr 2400308) SN stwierdził zaś, iż *[o]płata roczna nie jest przy tym ekwiwalentem z tytułu możliwości czerpania zysków z inwestycji zamierzonej lub realizowanej przez użytkownika wieczystego na nieruchomości, lecz ekwiwalentem za korzystanie z nieruchomości jak właściciel, bez względu na to, czy użytkownik prawo to faktycznie realizuje i czy udało się mu osiągnąć zamierzony cel inwestycyjny* (podobnie w wyroku SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 244/08, *op. cit.*).

W świetle przedstawionych okoliczności zasadne jest przyjęcie, iż regulacja zawarta w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. nie stanowi ingerencji w inne prawa majątkowe chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji, która naruszałaby określone w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenia dopuszczalności takiej ingerencji.

Tym samym przepis art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. należy uznać za zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Brak jest również podstaw do uznania za zasadny zarzutu niezgodności

art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. istotnie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej jego adresatów (użytkowników wieczystych, którym nieruchomości oddano w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu) w stosunku do użytkowników wieczystych, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w inny sposób.

Konstytucyjny nakaz równej ochrony praw majątkowych i równości wobec prawa nie jest jednak absolutny. Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest więc konstytucyjnie dopuszczalne, ale musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Musi mieć też charakter proporcjonalny, tj. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57; 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 28; 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 36; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 9/16, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 1).

Podkreślić przy tym trzeba, iż rozumienie zasady równości i ustalenie granic działań prawodawczych z niej wynikających uwzględniać musi dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa czy innej konstytucyjnej wartości towarzyszącej dokonywanemu zróżnicowaniu, tym

większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym większa winna być gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych. Priorytet przyznawany jest przede wszystkim ochronie praw i wolności osobistych w relacji, np., do kategorii praw ekonomicznych, z którymi w ścisłym funkcjonalnym związku pozostaje zagadnienie obowiązków podatkowych. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów. Ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z owego domniemania (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12; OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57; oraz L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II*, Warszawa 2016 r., str. 114 – 115).

Ocena zasadności i celowości przyjmowanego modelu wprowadzanych instytucji pozostaje przy tym zasadniczo poza zakresem kompetencji Trybunału. Tylko niebudzące wątpliwości przekroczenie przez ustawodawcę granic swobody, jeśli chodzi o zróżnicowanie sytuacji podmiotów, może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 2/18, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 18).

Zauważyć należy, iż obniżenie wysokości opłaty rocznej proporcjonalnie do obniżenia wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie jest uprawnieniem, które można wywodzić z Konstytucji.

Wskazany wcześniej charakter prawny i cechy prawa użytkowania

wieczystego oraz opłat rocznych będących jego elementem, zakres ochrony konstytucyjnej tegoż prawa, oraz domniemanie zgodności z ustawą zasadniczą doboru cech różnicujących sytuacje prawną poszczególnych podmiotów – przemawiają za uznaniem, iż w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy mieści się wprowadzenie regulacji wyłączającej aktualizację opłat rocznych w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w trybie przetargu oraz regulacji dopuszczających taką aktualizację w odniesieniu do użytkowników wieczystych, którzy nabyli użytkowanie wieczyste w inny sposób.

Wynikające z art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. zróżnicowanie prawa użytkowników wieczystych do aktualizacji opłaty rocznej w oparciu o kryterium w postaci ustanowienia użytkowania wieczystego w drodze przetargu ma charakter przedmiotowy.

Kryterium owego zróżnicowania stanowi bowiem sposób ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości w postaci przetargu i ono decyduje o zastosowaniu tegoż przepisu. Nie jest to cecha dotycząca bezpośrednio podmiotu będącego nabywcą tegoż prawa. Tego rodzaju cechy nie mają znaczenia dla zastosowania normy zawartej w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n., która dotyczy określonej kategorii stosunków.

Przepis art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza zaś zróżnicowań o charakterze przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. SK 32/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 55).

W aspekcie przedmiotowym, równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza przy tym jednakowej (tożsamej) intensywności ochrony w odniesieniu do poszczególnych kategorii praw majątkowych. Zależy ona od treści i ujęcia konstrukcyjnego tych praw. Z istoty

innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, *op. cit.*; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, *op. cit.*).

Zauważyć należy, iż kwestionowane w niniejszej sprawie różnicowanie wynikające z art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. ma charakter relewantny, tj. pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów u.g.n. regulujących oddanie nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznoprawnych w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu oraz służy realizacji tychże celów. Ma też charakter proporcjonalny, tj. waga interesów, którym służy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych w wyniku owego różnicowania. Pozostaje też w związku z normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie użytkowników wieczystych, w stosunku do których do ustanowienia użytkowania wieczystego doszło w wyniku przetargu, oraz podmiotów którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w innym trybie.

W tym zakresie odpowiednie zastosowanie ma powołana wcześniej w niniejszym stanowisku argumentacja odnosząca się do zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w zakresie w jakim argumentacja ta dotyczy przesłanek przemawiających za koniecznością wprowadzenia bezterminowego wyłączenia dopuszczalności aktualizacji (obniżenia) opłat rocznych ze względu na zapewnienie przestrzegania zasad i osiągnięcia celów związanych z przyjętym przez ustawodawcę trybem ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w drodze przetargu. W szczególności zaś zapewnienie przestrzegania zasad uczciwej

konkurencji w postępowaniu przetargowym i prawidłowego dysponowania nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznoprawnych.

Zauważyć ponadto należy, iż z treści art. 37 ust. 1 u.g.n. wynika, że ustawodawca ustanowił jako zasadę oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu.

Umowa o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste zawarta bez zastosowania trybu przetargowego, w sytuacji gdy nie było podstaw do zastosowania trybu bezprzetargowego, jest umową nieważną i ma do niej zastosowanie art. 58 § 1 k.c. (*vide* – E. Bończak-Kucharska, komentarz do art. 37, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, op. cit.*).

Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym stanowi zatem wyjątek od zasady określonej w art. 37 ust. 1 u.g.n.

Podkreślić trzeba, iż określone w art. 37 ust. 2 u.g.n. wyjątki dotyczące dopuszczalności bezprzetargowego uzyskania prawa do użytkowania wieczystego dotyczą sytuacji, w której ustawodawca odstąpił od zastosowania trybu przetargowego wskazując określony cel i przeznaczenie nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste (m.in. pkt 6) bądź podmioty uprawnione do nabycia użytkowania wieczystego z uwagi na rodzaj prowadzonej działalności (m.in. pkt 3 dotyczący osób fizycznych i osób prawnych prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacji pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego) bądź charakter realizowanych przez te podmioty inwestycji (m.in. pkt 8, 12, 13, 14, 15-22).

W tak normatywnie ustalonym sposobie określania wartości nieruchomości wyraża się wskazana ustawowa cecha prawa użytkowania

wieczystego jako prawa rzeczowego o charakterze celowym, Prawodawca nakazał bowiem dokonywać wyceny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste przede wszystkim przez pryzmat celu ustanowienia tego prawa (tamże).

W odniesieniu do przypadków ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w trybie bezprzetargowym występują zatem szczególne okoliczności uzasadniające odstępianie od trybu uzyskania tegoż prawa w drodze przetargu, a w konsekwencji dopuszczenie aktualizacji opłat rocznych także w sytuacji, gdy wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu.

Okoliczności takie nie występują w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego ustanowionego w drodze przetargu.

W tym zakresie użytkownicy wieczystości, którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, znajdują się w odmiennej sytuacji niż użytkownicy wieczystości w stosunku do których ustanowiono to użytkowanie w trybie bezprzetargowym.

Kwestionowane przez Skarżących zróżnicowanie (w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n.) uprawnień użytkowników wieczystych w sytuacji ustanowienia użytkowania wieczystego w drodze przetargu w stosunku do sytuacji użytkowników wieczystych, którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w inny sposób, należy zatem uznać za dopuszczalne w świetle wzorców z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Niezasadny jest także zarzut niezgodnego z ustawą zasadniczą zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów regulacji zawartej w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. w stosunku do użytkowników wieczystych, którym oddano nieruchomość na cele mieszkaniowe.

Po raz kolejny podkreślić trzeba, iż prawo użytkowania wieczystego jest prawem celowym.

W sytuacji, gdy nieruchomości zostaje oddana w użytkowanie wieczyste na cele związane z prowadzeniem przez użytkownika wieczystego działalności gospodarczej (jak w niniejszej sprawie) uzasadnione jest bezterminowe wyłączenie dopuszczalności aktualizacji opłat rocznych w sytuacji przewidzianej w przepisie art. 77 ust. 1 zdanie pierwsze u.g.n., pozwalające na zachowanie warunków konkurencji w postępowaniu przetargowym oraz ściśle powiązanie oferowanej w przetargu ceny ze spodziewanymi korzyściami majątkowymi, zarówno po stronie nabywcy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, jak i podmiotu publicznoprawnego oddającego ową nieruchomość w użytkowanie wieczyste.

W sytuacji, gdy nieruchomość zostaje oddana w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, związek oferowanej w przetargu ceny ze spodziewanymi korzyściami majątkowymi, w szczególności po stronie podmiotu publicznoprawnego oddającego owa nieruchomość w użytkowanie wieczyste, jest zdecydowanie słabszy.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych należy do podstawowych potrzeb życiowych człowieka. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji, *[w]ładze 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.*

Normatywna treść tego przepisu ustawy zasadniczej uzasadnia przyjęte przez ustawodawcę w art. 77 ust. 1 zdanie drugie u.g.n. rozwiązanie przewidujące dopuszczalność aktualizacji opłat rocznych po upływie określonego w tym przepisie okresu w przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nieruchomości na cele mieszkaniowe.

Tym samym należy uznać, iż zróżnicowanie przez ustawodawcę w art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. sytuacji prawnej użytkowników wieczystych, którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w innym celu niż mieszkaniowe

w stosunku do sytuacji użytkowników wykorzystujących nieruchomości w celu mieszkaniowym jest uzasadnione i nie narusza wzorców z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie zauważyć należy, iż, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1495), *z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów.*

Zgodnie zaś z art. art. 13 ust. 1b u.g.n., *[n]ie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej albo ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.*

W świetle przedstawionej argumentacji zasadne jest uznanie, iż przepis art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n. jest zgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hejda
Zastępcą Prokuratora Generalnego