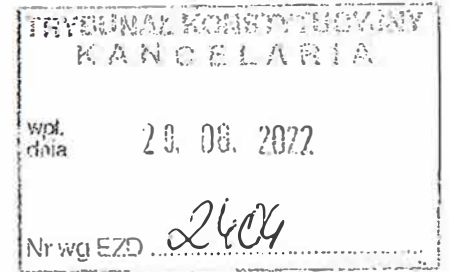




Warszawa, dnia 24 sierpnia 2022 r.

1001-8.TK.69.2022

SK 44/22



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S (nazwa zanonimizowana), wnoszącej o stwierdzenie, że art. 12a pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.) – „w zakresie, w jakim jego treść może być rozumiana w ten sposób, że zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, obejmuje wyłącznie grunty zajęte pod budynkami mieszkalnymi, a w konsekwencji, że zwolnienie to nie obejmuje gruntów zajętych pod inne elementy zagospodarowania nieruchomości związane z celami mieszkaniowymi” – jest niezgodny z:

- 1) art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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 (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

### **UZASADNIENIE**

S (nazwa zanonimizowana; dalej: Skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 12a pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l. lub zaskarżona ustawa) – we wskazanym na wstępie zakresie – z wzorcami kontroli rekonstruowanymi z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącą na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest spółdzielnią mieszkaniową, której celem funkcjonowania jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków i ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych.

Decyzją z lutego 2019 r. Starosta ustalił m.in. obowiązek wnoszenia przez Skarżącą przez okres lat opłaty rocznej z tytułu użytkowania gruntów wyłączonych z produkcji rolnej na cele nierolnicze i leśne w wysokości zł.

Złożone przez Skarżącą odwołanie nie zostało w powyższym zakresie uwzględnione decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L z kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L , wyrokiem z września 2019 r., sygn. , oddalił skargę Skarżącej na powyższą decyzję w przedmiocie ustalenia należności z tytułu trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

Wniesiona przez Skarżącą skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z czerwca 2020 r., sygn.

. NSA za niezasadny uznał zarzut naruszenia art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. W ocenie sądu, zwolnienie z uiszczania należności i opłat na podstawie tego przepisu jest ograniczone wyłącznie do budynku, a nie zaś szeroko rozumianego budownictwa mieszkaniowego. Przepis zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek. Nie przewiduje natomiast zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki także gruntów pod drogi dojazdowe i pozostałe elementy infrastruktury mieszkaniowej, nawet niezbędne do funkcjonowania całego osiedla. Dochody z opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej służą realizacji wyrażonej w art. 5 Konstytucji zasady zrównoważonego rozwoju. Zwolnienie z tych opłat gruntów pod budynkami w pełni realizuje wynikające z art. 75 ust. 1 Konstytucji zobowiązanie do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Uzasadniając niezgodność kwestionowanego przepisu z wzorcem kontroli rekonstruowanym z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżąca zauważa, że w art. 75 Konstytucji wyrażono normę programową. O niezgodności z nią można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności, gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści lub podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokojanie ich potrzeb mieszkaniowych albo nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne.

Skarżąca stwierdza, że w orzecznictwie została utrwalona wykładnia art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l., zgodnie z którą zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych obejmuje jedynie powierzchnię gruntu pod konkretnym budynkiem mieszkalnym, a nie dotyczy innych gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego. Takie rozumienie zaskarżonego przepisu wpływa na wzrost kosztów budowy mieszkań, a tym samym na ograniczenie ich dostępności dla obywateli.

Zdaniem Skarżącej, powyższa wykładnia doprowadziła do sytuacji, w której zdekodowana z art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. norma nie może przejść pozytywnie testu zgodności z wzorcem z art. 75 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszej kolejności Skarżąca wskazuje na naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, gdyż brzmienie art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. pozwala organom i sądom na taką wykładnię, która wbrew gramatycznej treści przepisu prowadzi do jego stosowania w opozycji do konstytucyjnych praw jednostki.

W drugiej kolejności Skarżąca podnosi, że norma art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. w zakresie, w jakim dopuszcza kwestionowany sposób wykładni, również nie może przejść testu zgodności z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Artykuł 12a pkt 2 u.o.g.r.l. stoi w opozycji do celów wprowadzenia zaskarżonej ustawy. Prowadzi bowiem do „premiowania zamierzeń polegających na realizacji budynków o małej liczbie kondygnacji, konsekwencji do sankcjonowania opłatami rocznymi nabywców lokali w budynkach wysokich. Jest przy tym zbędny dla realizacji gwarancji konstytucyjnych z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Ponadto „nakładanie na podmioty obowiązków daninowych od gruntów zajętych pod infrastrukturę niezbędną (i konieczną) dla prawidłowego funkcjonowania zabudowy mieszkaniowej w budynkach wielorodzinnych nie pozostaje w proporcji do efektów wprowadzenia regulacji” (skarga konstytucyjna, s. 16).

Przedstawiając uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z wzorcem kontroli z art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca zauważa, że godność człowieka jest wartością pierwotną. W związku z tym wyraża pogląd, że wszelkie przeszkody (w tym podatkowe) nakładane na podmioty urzeczywistniające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych nie mogą być uznane za proporcjonalne w porównaniu do praw wtórnych.

Z art. 30 Konstytucji wynika dyrektywa interpretacyjna, w myśl której im bardziej dana wolność konstytucyjna lub prawo konstytucyjne jest związane z godnością, tym mniejsza swoboda prawodawcy i organów stosujących prawo w kształtowaniu ich treści. Przepis art. 12a ust. 2 u.o.g.r.l. w zakresie, w jakim dopuszcza kwestionowany w skardze sposób wykładni „aktualizuje” – w ocenie Skarżącej – zarzut naruszenia art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.”.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r.,

sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy. Brzmienie przepisu wskazuje na intencję ustawodawcy, by szeroko ująć zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej. Mając na względzie brzmienie pojęcia

„każdy”, nie można mieć wątpliwości, że skarga konstytucyjna chroni wszystkie osoby fizyczne.

„Bliższa analiza art. 79 Konstytucji RP wskazuje, że prawo do skargi – legitymację skargową ustalać należy nie tyle abstrakcyjnie, kierując się wyłącznie określeniem «każdy», ile biorąc przede wszystkim pod uwagę wyrażenie «czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone». Już z literalnego odczytania tego wyrażenia wynika bowiem ograniczenie przedmiotowe wyznaczające zakres podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi. Po pierwsze legitymowany do wniesienia skargi jest jedynie podmiot, który w ogóle może być podmiotem określonych konstytucyjnych wolności lub praw – ma konstytucyjnoprawną zdolność bycia podmiotem praw. Po drugie nie każde naruszenie Konstytucji RP uzasadnia wniesienie skargi konstytucyjnej, lecz tylko takie, które stanowi jednocześnie «naruszenie konstytucyjnych wolności i praw». Po trzecie warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest, aby naruszenie norm konstytucyjnych nastąpiło w stosunku do podmiotu wnoszącego skargę” (L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1829).

Rozstrzygnięcie problemu zdolności skargowej danego podmiotu wynika z rozstrzygnięcia kwestii, czy dany podmiot może być podmiotem prawa, na które się powołuje. Innymi słowy, art. 79 ust. 1 Konstytucji nie określa samodzielnie, który podmiot może wnieść skargę konstytucyjną, lecz czyni to pośrednio, poprzez ustanowienie wymogu „naruszenia praw i wolności” skarżącego. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest tym samym wyznaczony przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw konstytucyjnych. W odniesieniu do korporacyjnych osób prawnych należy dodatkowo stwierdzić, że „są one uprawnione do wniesienia skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy naruszenie wolności lub praw dotyczy ich samych, a nie członków wskazanych organizacji (...) Zdolność do wniesienia skargi konstytucyjnej istnieje zaś tylko

w przypadku, gdy charakter danego podmiotu umożliwia mu bycie podmiotem praw konstytucyjnych, na które się powołuje” (*ibidem*, s. 1830).

W analizowanej skardze konstytucyjnej Skarżąca wskazała, że zaskarżony przepis narusza Jej prawa chronione art. 75 ust. 1 i art. 30 Konstytucji.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Przyjęty w skardze za wzorzec kontroli konstytucyjności przepis nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przepis ten – w równie ogólny sposób – kształtuje kierunki takiej polityki, którymi są zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim – na co zwróciła uwagę sama Skarżąca – można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych.

Przede wszystkim jednak w gronie beneficjentów tego przepisu znajdują się jedynie obywatele, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały jeszcze zaspokojone. Z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 75 ust. 1 Konstytucji trzeba przyjąć, że nie można do grona beneficjentów tego przepisu zaliczyć podmiotów niebędących osobami fizycznymi. Tylko w odniesieniu do osoby fizycznej można mówić o potrzebie mieszkaniowej, która łączy się z brakiem miejsca przeznaczonego do stałego pobytu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną i nie mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „obywatel” użytego w art. 75 ust. 1 Konstytucji, które winno na gruncie tego przepisu ograniczać się do osób fizycznych. Nie można natomiast utożsamiać potrzeb



mieszkaniowych członków spółdzielni (osób fizycznych) z interesem spółdzielni mieszkaniowej (zob. wyrok z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72).

Pogląd powyższy został zaaprobowany przez przedstawicieli doktryny przedmiotu (zob. P. Miłkaszewicz, uwagi do art. 75, [w:] *Konstytucja RP ...*, *op. cit.*, s. 1711; L. Garlicki, M. Derlatka, uwagi do art. 75, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 816).

Przepis art. 30 Konstytucji określa samodzielną normę prawną. „Ta norma rozstrzyga o uznaniu człowieka za podmiot prawa oraz o bezwzględnej i równej ochronie tej podmiotowości («nienaruszalność»). Obowiązkom tym odpowiada prawo podstawowe do uznania i poszanowania koniecznych atrybutów podmiotowości prawnej – przypisania i poszanowania minimum dóbr i praw osobistych, bez których wykluczona byłaby wszelka podmiotowość” (L. Bosek, uwagi do art. 30, [w:] *Konstytucja RP ...*, *op. cit.*, s. 722).

„Podmiotem godności jest człowiek. Tym samym, godność trzeba traktować jako prawo każdego człowieka, a nie tylko jako prawo obywatela (co jest zresztą oczywiste, biorąc pod uwagę prawnonaturalny charakter godności i jej uznanie w prawie międzynarodowym). Zarazem, godność może przysługiwać tylko człowiekowi, podmiotem jej zaś nie mogą być osoby prawne, ani inne struktury o pozaindywidualnym charakterze (jak np. ludzkość, państwo, grupa społeczna czy zawodowa)” (L. Garlicki, uwagi do art. 30, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, *op. cit.*, s. 43).

W świetle powyższych poglądów Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny nie może budzić wątpliwości, że Skarżąca nie może być podmiotem konstytucyjnych wolności lub praw chronionych przepisami, które wskazała jako główne wzorce kontroli, tj. art. 75 ust. 1 i art. 30 Konstytucji. Ewentualne naruszenie przez zaskarżony przepis wskazanych norm konstytucyjnych nie mogło zatem nastąpić w stosunku do podmiotu wnoszącego skargę.

Tym samym brak jest po stronie Skarżącej legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej zawierającej wnioski o poddanie badaniu zgodności art. 12a pkt 2 u.o.g.r.l. z art. 75 ust. 1 oraz z art. 30 Konstytucji.

Uzasadnieniem posiadania przez Skarżącą legitymacji skargowej w analizowanej sprawie nie może być działanie przez spółdzielnię mieszkaniową w interesie swoich członków.

Powołanie związkowych wzorców kontroli z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma w sprawie istotnego znaczenia, gdyż przepisy te nie zawierają norm chroniących konkretne wolności lub prawa podmiotowe.

Wobec stwierdzenia braku legitymacji skargowej, zbędne jest dokonywanie w niniejszym stanowisku oceny właściwego wywiązania się przez Skarżącą z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy) i wykazywanie ewidentnych mankamentów skargi w tym zakresie.

Z powyższych względów postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Herman*  
Zastępca Prokuratora Generalnego