



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23 grudnia 2019 r.

**PK VIII TK 94.2019**

**SK 58/19**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J            i B            G. wnoszących o stwierdzenie, że „przepis art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 roku, nr 162, poz. 1568 ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz.U. z 2018 poz. 2204) [dalej jako <u.g.n.>], który przyznaje wojewodzie (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo właściwej radzie lub sejmikowi (w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego) uprawnienie do podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej, nie określając górnej granicy takiego podwyższenia jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

- 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., poz. 2072 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie w tej sprawie 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., poz. 2072 ze zm.) - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

J i B G. (dalej także: Skarżący) wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący od dnia      maja 2007 r. są współużytkownikami wieczystymi położonej w S. nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta, oraz współwłaścicielami lokalu użytkowego, stanowiącego odrębną nieruchomość, położonego w budynku posadowionym na tej nieruchomości gruntowej.

Rada Miasta S., na podstawie uchwały z dnia      lutego 1998 r., numer      (dalej: uchwała Rady), wydanej na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) [dalej: ustawa o samorządzie gminnym] w związku z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) [dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami] podwyższyła stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych do wysokości 15% ceny gruntu pod lokalami użytkowymi, czyniąc wyjątek dla pracowni artystycznych.

Skarżący, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wezwali Radę Miasta S. do usunięcia naruszenia prawa i ich interesu prawnego

przez wyeliminowanie uchwały Rady z porządku prawnego. W odpowiedzi na to wezwanie, w dniu kwietnia 2016 r., Rada Miasta S. odmówiła jego uwzględnienia.

Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który, w wyroku z dnia września 2016 r., w sprawie o sygn. akt

, w punkcie pierwszym, stwierdził nieważność § 1 ust. 2 uchwały Rady Miasta S. w sprawie „podwyższenia do 15% ceny nieruchomości stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych pod lokalami użytkowymi z wyłączeniem pracowni artystycznych”, zaś w punkcie trzecim wyroku zasądził zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarżących.

Rada Miasta S. skierowała skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który, wyrokiem z dnia listopada 2018 r., w sprawie o sygn. akt , uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia września 2016 r. w punktach pierwszym i trzecim oraz oddalił skargę J i B G.

W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „[z]askarżona uchwała została wydana w oparciu o art. 76 u.g.n. (ustawy o gospodarce nieruchomościami - przyp. wł.), zgodnie z którym stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5, może być podwyższona zarządzeniem wojewody w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. **Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste** (podkr. wł.). Przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. zawiera zatem upoważnienie dla rady gminy, która - w odniesieniu do gruntów stanowiących własności danej gminy - gdy wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu (niewymienionego w art. 72 ust. 3 pkt 1 - 4 u.g.n.) została określona w

wysokości 3% ceny, mogła podwyższyć tak określoną stawkę procentową. Przepis ten nie określa granic tych podwyżek. Trudno zatem przyjąć, że nastąpiło przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, w sytuacji gdy ustawodawca nie przewidział żadnych kryteriów, jakimi powinna była kierować się rada gminy. W takim wypadku należy kierować się dyrektywami prawa cywilnego, m.in. zasadą swobody umów. W tym stanie rzeczy nawet zaakceptowanie stanowiska skarżących i Sądu I instancji w zakresie wskazującym na znaczną wysokość uchwalonej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nie może skutkować wyeliminowaniem tej uchwały z obrotu prawnego skoro Rada Miasta S. nie przekroczyła granic upoważnienia ustawowego, zgodnie z którym mogła podwyższyć stawkę procentową tej opłaty. Ustalenie przekroczenia przez organ uchwałodawczy granic tak ogólnie sformułowanego upoważnienia ustawowego jest znacznie utrudnione nawet w razie poznania motywów działania organu wyrażonych w uzasadnieniu uchwały.

Dodać też trzeba, że choć zaskarżona uchwała określa stawkę procentową opłaty za użytkowanie wieczyste w znacznej wysokości - **ale stawka ta została podwyższona w 1998 r., zatem kilkanaście lat temu i zanim jeszcze skarżący nabyli przedmiotowe prawo** (podkr. wł.). Zatem, w realiach tej sprawy, nie wystąpił element zaskoczenia. **Skarżący nabyli prawo użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała funkcjonowała już jako prawo miejscowe od dziewięciu lat** (podkr. wł.). W związku z powyższym można przyjąć, że nabywając prawo użytkowania wieczystego w stosunku do konkretnej nieruchomości, nabywcy znali, a co najmniej powinni znać przepisy i uwarunkowania miejscowe, dotyczące nieruchomości. Skoro zatem skarżący akceptowali w dacie nabycia prawa, wysokość obowiązującej wówczas - i niezmienionej do chwili obecnej - stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, oznacza to, że tak określona w zaskarżonej uchwale wysokość przedmiotowej opłaty nie powodowała - w ocenie skarżącej - dyskryminacji w życiu gospodarczym, a w związku z tym nie mogła naruszać

zasady równości i zasady ochrony prawa własności i innych praw majątkowych wyrażonych w art. 32 ust. 1 i 2 oraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzupełnić jeszcze trzeba, że - w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje na jej obszarze prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, zaś - według art. 45 ust. 1 cytowanej ustawy - podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Zgodnie natomiast z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, a nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa w uchwale organu gminy, organ nadzoru oraz sąd administracyjny może dokonać ingerencji w działalność legislacyjną takiego organu (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79). [...]

Podwyższenie (...) stawek procentowych opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe w trybie art. 76 ust. 1 u.g.n. dotyczy wyłącznie nieruchomości, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 (pozostałe nieruchomości gruntowe), których cel oddania w użytkowanie wieczyste nie został sprecyzowany w ustawie w sposób, w jaki ustawodawca zrobił to w punktach poprzednich” (LEX nr 2735388).

Na wstępie uzasadnienia skargi konstytucyjnej J i B G. wskazali, że „problematyka ujawniona w toku postępowania sądowo-administracyjnego z udziałem skarżących dotyczy prawa użytkowania wieczystego i związanego z jego istnieniem obowiązku uiszczania przez użytkownika wieczystego opłat rocznych na rzecz właściciela nieruchomości. Kluczowym jednak aspektem sprawy było udzielenie odpowiedzi na pytanie o istotę i cel opłat rocznych, a przez to także o istotę i cel samego prawa

użytkowania wieczystego, co jednak w toku postępowania kasacyjnego zostało zmarginalizowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Odpowiedź na przedmiotowe pytania wiązała się zaś bezpośrednio z zagadnieniem dotyczącym mechanizmów wprowadzonych przez ustawodawcę, a związanych z zasadami rządzącymi kształtowaniem wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zdaniem skarżących, owe mechanizmy rzutują w wielu aspektach bezpośrednio na sytuację prawną skarżących, przy czym wpływ tych mechanizmów nie ogranicza się wyłącznie do istnienia prawa użytkowania wieczystego (uprawnienia do korzystania z cudzej nieruchomości), lecz wiąże się z naruszeniem konstytucyjnych praw przysługujących skarżącym, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia”, i wyjaśnili, iż „wzorce kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie stanowią przepisy art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 wyrażającego zasadę zakazu nadmiernej ingerencji w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 7).

Ponadto, we wstępnej części uzasadnienia skargi konstytucyjnej, J i B G. podnieśli, że „z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika prawo ochrony własności i innych praw majątkowych, mające charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż ochroną przewidzianą wymienionymi przepisami objęte jest - poza prawem własności - między innymi prawo użytkowania wieczystego („inne prawo majątkowe”), i dodali, iż „z perspektywy użytkownika wieczystego ochrona prawa użytkowania wieczystego wiąże się także ściśle z prawem własności, które może przysługiwać użytkownikowi wieczystemu w odniesieniu do rzeczy (budynków i innych urządzeń) wzniesionych na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, a stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 235 § 1 i § 2 k.c.). Należy bowiem zauważyć, że na gruncie wymienionej normy prawnej własność przysługująca użytkownikowi wieczystemu jest związana z użytkowaniem wieczystym, a więc uzależniona od

istnienia tego prawa (jego wygaśnięcie lub rozwiązanie pociąga za sobą utratę własności przez użytkownika wieczystego, z wyjątkiem przypadku konfuzji praw tj. nabycia prawa własności nieruchomości przez użytkownika wieczystego). Natomiast inaczej przedstawia się sytuacja prawna skarżących, którym przysługuje odrębna własność nieruchomości lokalowej, która została ustanowiona na podstawie czynności wyodrębnienia prawa własności lokalu oraz oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste (udziału w tym prawie). Zgodnie bowiem z art. 3a ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2019 roku poz. 737) w przypadku oddawania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu (udziału) prawo to (odwrotnie niż w przypadku normy z art. 235 k.c.) jest związane z prawem własności lokalu” oraz że „[z]agadnienie to ma, zdaniem skarżących, kluczowe znaczenie dla ustalenia związku z zakresem naruszenia przysługujących im praw podmiotowych, chronionych konstytucyjnie. Skarżący stawiają bowiem tezę, że przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. godzi zarówno w przysługujące im prawo użytkowania wieczystego, ale także w przysługujące im prawo własności (odrębną własność lokalu), co wynika między innymi z wzajemnego powiązania obu wymienionych praw” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8).

Odnosząc się z kolei do wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji (zasada proporcjonalności), Skarżący stwierdzili, że, w Ich ocenie, „w realiach niniejszej sprawy należy udzielić odpowiedzi między innymi na pytanie, czy spośród możliwych środków działania ustawodawca wybrał taki, który można uznać za dolegliwy w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Skarżący stawiają tezę, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, bowiem - z przyczyn opisanych poniżej - przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. wprowadza ciężary naruszające podstawowe standardy prawne wyrażające istotę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i prawa własności lokalu” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 8 - 9).

Dalej Skarżący podnieśli, że „dla wykazania naruszeń, o których mowa w sformułowanych zarzutach niezbędne jest jednak przywołanie podstawowych regulacji prawnych przewidujących mechanizm kształtowania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości” i wskazali, iż „obowiązek uiszczenia opłat rocznych wynika wprost z art. 238 k.c., który stanowi, że <wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną>. Rozwinięciem przedmiotowej regulacji są postanowienia przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w szczególności przepisy art. 71-76 u.g.n.” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9).

Skarżący podnieśli, że „[j]ak wynika z przywołanych unormowań wysokość opłaty rocznej kształtują dwa elementy, a mianowicie: 1) wartość nieruchomości oraz 2) stawka procentowa opłaty rocznej (art. 72 ust. 1 u.g.n.).

W realiach sprawy, której stronami byli skarżący, szczególnego znaczenia nabrała kwestia wysokości stawki procentowej opłaty rocznej, przy czym zasadniczym zagadnieniem był mechanizm zmiany wysokości stawki procentowej w drodze władczego działania właściwego organu.

Zauważyć należy, iż ustawodawca w art. 72 ust. 3 u.g.n. wprowadził katalog celów, na jaki nieruchomości są oddawane w użytkowanie wieczyste, przypisując im odpowiednio skonkretyzowane stawki procentowe opłat rocznych. W odniesieniu do nieruchomości oddanych na <inne cele> (art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n.) przewidziano stawkę w wysokości 3%. Jest to zarazem najwyższa ze stawek procentowych ustalonych w wymienionym przepisie. Dodać przy tym należy, iż zgodnie z art. 71 ust. 1 u.g.n. i art. 72 ust. 2 u.g.n. właściciel jest uprawniony także do pobrania od użytkownika wieczystego tzw. pierwszej opłaty rocznej, której wysokość określono w przedziale od 15% do 25% wartości nieruchomości.

Natomiast w odniesieniu do mechanizmu zmiany wysokości stawki procentowej opłaty rocznej, to zastosowanie znajduje przede wszystkim art. 73



ust. 2 u.g.n., który przewiduje, iż <jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu>. W takim wypadku zarówno właścicielowi, jak i użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo do zainicjowania postępowania aktualizacyjnego, obejmującego żądanie zmiany stawki procentowej opłaty rocznej (poprzez jej podwyższenie lub obniżenie w zależności od zakresu zmiany celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste) - art. 73 ust. 2 zdanie 2 u.g.n. w zw. z art. 78 - 81 u.g.n.” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9 - 10).

Następnie Skarżący zwrócili uwagę na to, iż „[g]dyby ograniczyć rozważania do wymienionych wyżej regulacji, to należałoby uznać, że wprowadzone przez ustawodawcę reguły są jasno określone, ich stosowanie podlega kontroli sądowej, chroniąc tym samym interesy zarówno właściciela, jak i użytkownika wieczystego nieruchomości.

Tym niemniej ustawodawca, wprowadzając przepis art. 76 ust. 1 u.g.n., ustanowił istotne odstępstwo od powyższych reguł, przyznając właściwemu organowi uprawnienie do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednej ze stron tj. użytkownika wieczystego. Zgodnie bowiem z cytowanym przepisem, właściwy organ w odniesieniu do nieruchomości należących odpowiednio do Skarbu Państwa oraz do jednostek samorządu terytorialnego ma możliwość podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej względem użytkowników wieczystych nieruchomości wymienionych w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. W realiach sprawy z udziałem skarżących, Rada Miasta (...) [S. - przyp. wł.] skorzystała z przyznanego jej uprawnienia, ustalając podwyższoną stawkę procentową opłaty rocznej w wysokości aż 15%, w drodze uchwalenia aktu prawa miejscowego (podjęcia uchwały)”, oraz na to, że „tego rodzaju podwyższenie stawki procentowej opłaty rocznej, nie podlega kontroli w drodze procedury przewidzianej w art. 78-81 u.g.n. W tym wypadku możliwe jest zainicjowanie

przez użytkownika wieczystego kontroli sądowo-administracyjnej aktu prawa miejscowego, czego efektem - w realiach sprawy z udziałem skarżących - były wydane wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia września 2016 roku oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2018 roku” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 10).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżący wyjaśnili, że „dalsze rozważania dotyczą kategorii nieruchomości, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., a więc oddanych w użytkowanie wieczyste na inne cele niż wymienione w art. 72 ust. 3 pkt 1-4a u.g.n., bowiem wyłącznie takich nieruchomości dotyczy kwestionowany przepis art. 76 ust. 1 u.g.n.”, po czym stwierdzili, że „[i]stotnego znaczenia nabiera więc zagadnienie charakteru prawnego użytkowania wieczystego oraz opłat rocznych, o czym była mowa na wstępie niniejszego punktu uzasadnienia. Nie ulega wątpliwości, iż prawo użytkowania wieczystego jest instytucją prawa cywilnego, natomiast stosunek prawny łączący właściciela nieruchomości z jej użytkownikiem wieczystym jest stosunkiem cywilnoprawnym. Podobnie, zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i judykatury, opłata roczna ma charakter cywilnoprawny - nie stanowi więc daniny publicznej. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera kwestia mechanizmu zmiany wysokości stawki procentowej opłaty rocznej (a więc jednego z dwóch elementów kształtujących wysokość opłaty rocznej). W tym wypadku, jak omówiono to powyżej, ustawodawca przewidział dwie możliwości zmian: 1) pierwsza, wynikająca ze zmian w sposobie korzystania z nieruchomości, której przesłanki i kontrola podlega regułom właściwym dla stosunków cywilnoprawnych, a także 2) druga wynikająca z podejmowanych przez właściwe organy aktów prawa administracyjnego. W odniesieniu do drugiej z podstaw zmian w zakresie wysokości stawki procentowej opłaty rocznej, wynikającej wprost z art. 76 ust. 1 u.g.n. wskazać należy, iż ustawodawca przyznał uprawnienie organowi, którego ścisły związek z jedną ze stron stosunku cywilnoprawnego (użytkowania wieczystego) jest oczywisty. W realiach sprawy

z udziałem skarżących, Rada Miasta (...) [S. - przyp. wł.] uchwaliła podwyższenie stawki procentowej opłaty rocznej w odniesieniu do nieruchomości, stanowiących własność Gminy Miasta (...) [S. - przyp. wł.]. Niewątpliwie więc - w drodze art. 76 ust. 1 u.g.n. - ustawodawca uprzywilejował jedną ze stron stosunku cywilnoprawnego, która jest beneficjentem aktów administracyjnych podejmowanych przez organ, będący ściśle powiązany z właścicielem nieruchomości” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11).

Jednocześnie Skarżący zauważyli, iż „regulacja z art. 76 ust. 1 u.g.n. jest wysoce lakoniczna, gdyż nie określa żadnych kryteriów podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej, w tym górnej granicy takiego podwyższenia. W konsekwencji, na kanwie sprawy sądowo-administracyjnej z udziałem skarżących, ujawniła się z całą mocą problematyka sądowej kontroli aktów administracyjnych podwyższających wysokość stawki procentowej opłaty rocznej przez pryzmat ich zgodności z art. 76 ust. 1 u.g.n. Jak wynika wprost z treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2018 roku zaskarżona uchwała Rady Miasta (...) [S. - przyp. wł.] wymyka się spod kontroli jej legalności (co do zgodności uchwalonego podwyższenia stawki procentowej do 15% z wymienioną normą prawną) właśnie ze względu na brak określenia przez ustawodawcę górnej granicy podwyższenia stawki procentowej. Należy więc stwierdzić, że przyznane organom uprawnienie ma charakter blankietowy, nie podlegający jakiegokolwiek kontroli umożliwiającej ochronę interesu publicznego, czy też interesu indywidualnego (jak w sprawie z udziałem skarżących)”, po czym sformułowali pytanie, „czy taki sposób ukształtowania przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. pozostaje w zgodzie z przywołanymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 11 - 12).

W dalszej kolejności Skarżący wskazali, że ocena naruszenia przez zaskarżoną normę, wynikającego z art. 2 Konstytucji, zakazu nadmiernej ingerencji „powinna zostać dokonana z uwzględnieniem celu pobierania opłaty

rocznej i jej istoty. Nie można przy tym pomijać całokształtu regulacji dotyczących prawa użytkowania wieczystego i opłat rocznych, o których była mowa wcześniej. W ocenie skarżących, kwestionowana regulacja godzi zarazem w konstytucyjnie zagwarantowane skarżącym prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych (użytkowania wieczystego).

W pierwszej kolejności należy wskazać na korelację pomiędzy czasem trwania prawa użytkowania wieczystego a obowiązkiem uiszczania przez użytkownika wieczystego opłat rocznych na rzecz właściciela nieruchomości. Skoro bowiem prawo użytkowania wieczystego jest ustanawiane na okres od 49 do 99 lat, to powszechnie przyjmuje się, że opłaty uiszczane corocznie powinny stanowić dla właściciela ekwiwalent za korzystanie z jego nieruchomości przez użytkownika wieczystego. Nie powinno być przy tym akceptowalne rozwiązanie prawne, które umożliwiłoby właścicielowi pobieranie opłaty rocznej w wysokości nadmiernie wygórowanej, prowadzącej do nieuzasadnionego wzbogacenia właściciela kosztem użytkownika wieczystego. Nie można przy tym pomijać, że opłaty roczne ustalane są jako procent wartości nieruchomości. Ma to o tyle istotne znaczenie, iż celem wprowadzenia opłat rocznych z pewnością nie jest umożliwienie właścicielowi uzyskania w stosunkowo krótkiej perspektywie czasu ekwiwalentu odpowiadającego swoją wysokością całkowitej wartości nieruchomości z jednoczesnym zachowaniem przez właściciela przysługującego mu prawa (bez konieczności wyzbywania się tego prawa). Z tych względów przyjmując maksymalną ustawową wysokość stawki procentowej opłaty rocznej wynikającą z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. wynoszącą 3%, ustawodawca uwzględniając opisaną powyżej korelację pomiędzy obowiązkiem corocznego uiszczania opłaty a czasem trwania prawa użytkowania wieczystego, dopuścił możliwość uzyskania przez właściciela ekwiwalentu za czas trwania użytkowania wieczystego w wysokości trzykrotności wartości nieruchomości - przy przyjęciu maksymalnego czasu, na jaki prawo użytkowania wieczystego zostaje ustanowione tj. 99 lat (suma opłat rocznych uiszczona przez użytkownika

wieczystego przez około 33 lata prowadziłyby do uzyskania przez właściciela całej wartości nieruchomości).

Na uwagę zasługuje również treść art. 72 ust. 3 u.g.n., który przewiduje najwyższą stawkę procentową opłaty rocznej w wysokości 3% (pkt 5). Istotne jest, że w odniesieniu do nieruchomości oddanych na cele, o których mowa w punktach 1-4a stawki procentowe kształtują się w przedziale od 0,3% do 2%. Oznacza to, że pomiędzy wymienionymi stawkami procentowymi a stawką przewidzianą w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. zachowano proporcję, w której stawka ta jest wyższa od 10 do 1,5 razy od pozostałych wymienionych w tym przepisie. Natomiast podwyższenie stawki procentowej wymienionej pod punktem 5 - wobec braku górnej granicy takiego podwyższenia - może prowadzić do rażącej dysproporcji pomiędzy stawkami procentowymi i zerwania jakiegokolwiek związku pomiędzy stawkami procentowymi ustalonymi ustawowo a wprowadzonymi w drodze aktów administracyjnych przez właściwe organy. Sytuacja taka niewątpliwie wystąpiła w realiach sprawy, która toczyła się z udziałem skarżących, bowiem stawka procentowa w wysokości 15% jest odpowiednio aż 50 razy i 7,5 razy wyższa od stawek, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 1-4a u.g.n.” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12 - 13).

Skarżący zwrócili też uwagę na to, że „[p]ierwsza opłata roczna jest pobierana w wysokości od 15% do 25% wartości nieruchomości. Nie sposób więc zaaprobować sytuacji, w której organ mógłby ustalić stawkę procentową opłaty rocznej na poziomie równym lub wyższym niż stawka pierwszej opłaty. Zdaniem skarżących, uzasadnione wątpliwości wzbudza także ustalenie tej stawki w wysokości zbliżonej do stawki przewidzianej dla pierwszej opłaty. W każdym z tych przypadków podważone zostałyby istota i cel opłaty rocznej oraz prawa użytkownika wieczystego, która w skutkach zostałaby zrównana z pierwszą opłatą (która jest pobierana jednorazowo a nie corocznie)”, oraz że „[k]westionowana norma prawna tj. art. 76 ust. 1 u.g.n. ma także ten skutek, iż jedyną formą obrony użytkownika wieczystego przed obowiązywaniem

podwyższonej stawki opłaty rocznej jest tryb sądowno-administracyjnego zaskarżenia uchwały w przedmiocie podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej. Niemniej - jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2018 roku - powołanie zarzutu opartego o ustalenie stawki procentowej w nadmiernej wysokości nie może stanowić o bezprawności skarżonej uchwały (właśnie ze względu na brak ograniczeń w podwyższeniu wysokości tej stawki w art. 76 ust. 1 u.g.n.). Użytkownik wieczysty nie posiada także instrumentu prawnego umożliwiającego żądanie od właściwego organu podjęcia uchwały zmieniającej wysokość podwyższenia stawki procentowej. Ponadto, jak już wskazano, uchwała nie podlega weryfikacji w drodze postępowania aktualizacyjnego, przewidzianego w art. 78-81 u.g.n. W konsekwencji należy przyjąć, że tego rodzaju uchwały nie podlegają jakiegokolwiek skutecznej prawnie kontroli (w aspekcie stricte dotyczącym wysokości stawki procentowej opłaty rocznej). Zatem redakcja przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. umożliwia organowi dowolne podwyższenie stawki procentowej. Skutkiem braku ograniczeń jest nadmierne obciążenie użytkownika wieczystego, z czym skorelowane jest nadmierne wzbogacenie właściciela. W ocenie skarżących, nie taki był cel kwestionowanej normy prawnej, w szczególności osiągnięcie celu w postaci uzyskania przez właściciela ekwiwalentu za korzystanie z jego prawa własności, nie powinno następować w drodze nieograniczonej co do wysokości możliwości ukształtowania stawki procentowej opłaty rocznej” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 13 - 14).

Dodatkowo Skarżący wskazali, iż „podjęta przez (...) [Nich - przyp. wł.] próba nabycia od gminy prawa własności nieruchomości gruntowej (w drodze umowy sprzedaży zgodnie z art. 32 ust. 1 u.g.n.) spotkała się z reakcją odmowną. Jako uzasadnienie odmowy wskazano na <nieopłacalność> takiej czynności. Skarżący wskazują przy tym, iż właśnie tak wysoka stawka procentowa opłaty rocznej (a w konsekwencji wysokość samej opłaty rocznej) stoi na przeszkodzie sprzedaży nieruchomości na rzecz skarżących - gmina dysponuje bowiem

instrumentem finansowym, który umożliwia uzyskiwanie dochodu z nieruchomości na poziomie zdecydowanie wyższym niż realia rynkowe” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14).

Jak argumentują Skarżący, „[o]twierając możliwość podwyższenia 3-procentowej stawki opłaty rocznej, ustawodawca dopuścił modyfikację opisanych wyżej reguł kształtujących wysokość stawek opłaty rocznej (a tym samym wysokość opłat rocznych) w niekontrolowany sposób i w konsekwencji uprzywilejował właściciela, który w czasie trwania użytkowania wieczystego może oczekiwać zapłaty opłat rocznych w wysokości nieadekwatnej (nieekwiwalentnej) do prawa przysługującego użytkownikowi wieczystemu oraz do wartości prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

W ocenie skarżących, w kontekście całokształtu powyższych rozważań, ustawodawca naruszył wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę zakazu nadmiernej ingerencji.

Na tym tle, zdaniem skarżących, przedmiotowa regulacja prawna powinna przewidywać górną granicę podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej. W ocenie skarżących, brak wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu ochronnego faktycznie skutkuje tym, że w drodze władczego aktu właściwego organu (aktu administracyjnego) zostają naruszone istota i charakter prawa użytkowania wieczystego oraz opłaty rocznej. Co więcej, ustalenie nadmiernie wysokiej stawki procentowej, a w konsekwencji nadmiernie wysokiej opłaty rocznej, prowadzi równocześnie do naruszenia prawa własności (w realiach sprawy z udziałem skarżących - odrębnej własności lokalu). Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do praw przysługujących skarżącym” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 14 - 15).

W odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego Skarżący wskazali na to, że „brak górnej granicy stawki procentowej opłaty rocznej prowadzi do:

1. nierynkowego, a przez to nieuzasadnionego ekonomicznie obciążenia opłatą, czyniącego nierentownym prowadzenie działalności z

wykorzystaniem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (de facto w lokalu, z którym związany jest wyłącznie ułamek udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości);

2. niezbywalność prawa użytkowania wieczystego ze względu na nadmierne obciążenie opłatą roczną, a przez to niekonkurencyjność prawa użytkowania wieczystego względem analogicznych nieruchomości, nie będących w użytkowaniu wieczystym” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 15).

Natomiast w odniesieniu do prawa własności (w tym wypadku odrębnej własności lokalu) Skarżący podnieśli, że „istotę prawa własności określają między innymi podstawowe uprawnienia takie jak możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności. Przepisy ustawowe nie mogą zaś niweczyć powyżej opisanych uprawnień” i zwrócili uwagę na to, iż „[w] przypadku jednak ustalenia stawki procentowej bez ograniczeń co do jej wysokości, ustalenie opłaty rocznej w nadmiernej wysokości będzie skutkowało tym, że:

1. prawo własności lokalu - z przyczyn ekonomicznych - stanie się niezbywalne, gdyż obciążenia z tytułu opłaty rocznej przewyższą opłacalność utrzymywania lokalu w porównaniu chociażby z kosztami utrzymania lokalu oddanego w najem;

2. z przyczyn, o których mowa w punkcie 1 powyżej, wyłączona zostanie możliwość pobierania pożytków z przysługującego prawa, bowiem oddanie lokalu przykładowo w najem wiązać się będzie z koniecznością ustalenia czynszu najmu w nierynkowej wysokości (najem zakłada bowiem osiągnięcie zysku, a przy nadmiernym obciążeniu z tytułu opłaty rocznej, osiągnięcie zysku byłoby niemożliwe)” [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 15 - 16].

Skarżący podkreślili również, że „wprowadzenie stawki opłaty rocznej w znacznej wysokości (w realiach sprawy z udziałem skarżących w wysokości 15%) prowadzi do następujących konsekwencji:



1. nieuzasadnionego wzbogacenia właściciela nieruchomości kosztem użytkownika wieczystego, biorąc pod uwagę nawet 99-letni okres trwania użytkowania wieczystego (użytkownik wieczysty zapłaci nie kilka, lecz kilkanaście razy pełną wartość nieruchomości przez czas trwania przysługującego mu prawa);

2. natomiast nadmierne obciążenie opłatą roczną może służyć właścicielowi jako instrument wymuszenia na użytkowniku wieczystym przedterminowego rozwiązania prawa użytkowania wieczystego, co wiązałoby się z utratą przez użytkownika wieczystego istotnego składnika majątku bez jakiegokolwiek rekompensaty.

Szczególnie drugi z opisanych aspektów braku ograniczenia w art. 76 ust. 1 u.g.n. wysokości stawki procentowej opłaty rocznej zasługuje na rozwinięcie. Skarżący podnoszą, iż wysokość opłaty rocznej wpływa negatywnie na rentowność prowadzonej na nieruchomości (w lokalu) działalności gospodarczej. Natomiast obecna wysokość obciążeń z tytułu opłaty rocznej nie pozwala na ewentualne oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę, bowiem nie sposób przenieść tak wysokich obciążeń na najemcę lub dzierżawcę i jednocześnie oczekiwać rynkowego zysku z tytułu najmu lub dzierżawy. W takiej sytuacji dalsze trwanie użytkowania wieczystego może okazać się nieuzasadnione. Co więcej, właściciel dokonując co 3 lata aktualizacji opłaty rocznej (w drodze jej podwyższenia w związku ze wzrostem wartości nieruchomości) może dodatkowo stosować nacisk na użytkownika wieczystego, dążąc do wyzbycia się przez niego przysługującego mu prawa (przedterminowego rozwiązania prawa użytkowania wieczystego). Niemniej zauważyć należy, że rozwiązanie prawa użytkowania wieczystego przed terminem może - w aktualnym stanie prawnym - nastąpić wyłącznie w drodze dwustronnej czynności prawnej. W związku z tym w zależności od stanu faktycznego właściciel nieruchomości może instrumentalnie wykorzystywać niekorzystną sytuację użytkownika wieczystego. I tak: właściciel może wyrazić na rozwiązanie prawa zgodę w sytuacji gdy np. nieruchomość

miałyby być następnie przedmiotem innego rodzaju inwestycji albo nie wyrazić zgody i utrzymywać stan nadmiernych obciążeń po stronie użytkownika wieczystego, mając w tym przede wszystkim interes ekonomiczny. Co więcej, przepisy prawa - w szczególności ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o własności lokali - nie przyznają użytkownikowi wieczystemu w takich sytuacjach jakichkolwiek roszczeń względem właściciela” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 16 - 17).

W końcowym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej J i B G. zwrócili uwagę, że „ze względu na czas trwania użytkowania wieczystego (od 49 lat do 99 lat) jedynie pozornie interes użytkownika wieczystego jest zabezpieczony poprzez zakaz stosowania podwyższonej stawki procentowej opłaty rocznej po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Skarżący zaznaczają, iż mechanizm podwyższania stawki procentowej opłaty rocznej przewidziany w art. 76 ust. 1 u.g.n. nie uwzględnia bowiem upływu czasu i zmian na rynku nieruchomości, szczególnie w zakresie ich wartości (która stanowi obok stawki procentowej drugi element kształtujący wysokość opłat rocznych). W związku z tym brak ograniczeń w wysokości stawki procentowej prowadzi zasadniczo wyłącznie do wzrostu obciążeń z tytułu opłaty rocznej. W realiach sprawy z udziałem skarżących, uchwała podwyższająca stawkę procentową opłaty rocznej została podjęta w 1998 roku. Jak powszechnie wiadomo, wartość nieruchomości od lat 90. XX wieku znacznie wzrosła, co czyni utrzymanie obciążeń na poziomie 15% bezpodstawnym. Wynika to chociażby z tego, że wzrost wartości nieruchomości pozostawał w oderwaniu od przykładowo wzrostu wynagrodzeń, czy też wzrostu gospodarczego. Z powyższego wynika jednoznacznie, że norma art. 76 ust. 1 u.g.n. chroni wyłącznie interes właściciela nieruchomości”, i podkreślili, iż „do chwili obecnej tj. przez czas trwania prawa użytkowania wieczystego - 11 lat, wskutek stosowania przez gminę 15-procentowej stawki opłaty rocznej, zapłacili na rzecz właściciela równowartość 165% wartości nieruchomości (udziału przysługującego skarżącym). Co istotne,

do upływu okresu trwania prawa użytkowania wieczystego pozostało jeszcze około 88 lat. Należy więc przyjąć, że - z uwagi na stosowanie wymienionej stawki procentowej - na użytkowniku wieczystym spoczywa obowiązek uiszczenia w przyszłości opłat rocznych odpowiadających łącznie 1320% wartości nieruchomości. W związku z tym przez cały czas trwania prawa użytkowania wieczystego (99 lat) skarżący zapłaciliby na rzecz właściciela 15-krotność wartości nieruchomości” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 17 - 18).

Przepis art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami brzmi następująco:

„Art. 76. 1. Stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5, może być podwyższona zarządzeniem wojewody w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.”.

Przepis art. 72 *in toto* ustawy o gospodarce nieruchomościami ma następujące brzmienie:

„Art. 72. 1. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67.

2. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej.

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) <sup>(13)</sup> 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 (podkr. wł.).**

W komentarzu do art. 76 ustawy o gospodarce nieruchomościami E. Bończak-Kucharczyk stwierdziła, między innymi, że przepis ten „umożliwia podwyższenie stawki procentowej opłaty rocznej za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Jednak podwyższenie takie dotyczyć może tylko nieruchomości, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., tj. takich nieruchomości gruntowych, które objęte są najwyższą stawką opłaty rocznej w wysokości 3% ceny nieruchomości”, oraz że przepis ten „nie wprowadza górnego limitu takiej podwyżki. **Podwyższenie stawki procentowej opłaty rocznej może jednak nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Zatem po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste obowiązywać będzie do końca trwania użytkowania wieczystego (o ile nie zmieni się przeznaczenie nieruchomości) stawka określona w umowie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (podkr. wł.).** Natomiast

podwyższanie opłat rocznych odbywać się może jedynie w wyniku aktualizacji spowodowanych wzrostem wartości gruntu” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 76 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1574251040233\\_327211633](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1574251040233_327211633)).

Komentując ten sam przepis, E. Klat-Górska podniosła, że „umożliwia (on - przyp. wł.) podwyższenie opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe określone w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., jak i wycofanie się z takiego podwyższenia (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2010 r., KN.Le.3.0911-402/10, Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2011 r. Nr 3, poz. 93)”, oraz że „[e]wentualne wejście w życie zarządzenia lub uchwały, podwyższających stawki procentowe opłat za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, już w okresie trwania użytkowania wieczystego pozostaje bez znaczenia dla wysokości opłat wnoszonych przez danego użytkownika wieczystego i jego ewentualnych następców prawnych. **Podwyższenie zatem maksymalnej stawki ustawowej może wywoływać skutki jedynie na przyszłość, tzn. może dotyczyć wyłącznie nieruchomości, które dopiero będą oddane w użytkowanie wieczyste, po dacie wprowadzenia podwyżki** (podkr. wł.). Tym samym jeśli podwyższenie stawki ma objąć określoną nieruchomość, to stosowna uchwała o ustaleniu wyższej stawki procentowej w stosunku do pozostałych nieruchomości gruntowych oddawanych w użytkowanie wieczyste musi wejść w życie przed oddaniem danej nieruchomości w użytkowanie wieczyste (tak WSA w Olsztynie w powołanym wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., II SA/OI 327/12) [LEX nr 1258686 - przyp. wł.].

Z treści art. 76 ust. 1 u.g.n. wynika, że o ile brak przeszkód do podwyższenia stawek opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przez właściwą radę, o tyle stawki te nie mogą być stosowane w stosunku do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed wejściem w życie uchwały w tym przedmiocie (zob. WSA w Gliwicach w wyroku

z dnia 1 marca 2010 r., II SA/GI 913/09, LEX nr 606624)” [E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 76 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1574251712447\\_1914354819](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1574251712447_1914354819)].

Z kolei w komentarzu do art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami E. Bończak-Kucharczyk wyjaśniła, między innymi, iż przepis ten „wprowadza generalną zasadę, że **opłaty za użytkowanie wieczyste (zarówno opłata pierwsza, jak i opłaty roczne) ustalane są procentowo w stosunku do ceny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.**

**Cena ma zostać ustalona stosownie do art. 67 u.g.n., co oznacza, że jest to cena zawarta w umowie o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste** (podkr. wł.) albo ustalona w drodze przetargu, albo ustalona arbitralnie przez właściciela gruntu, jednak w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości (gdy sprzedaż następuje w trybie bezprzetargowym), albo ustalona w wyniku rokowań z nabywcą (które mogą nastąpić w razie niepowodzenia dwóch kolejnych przetargów).

Wartość nieruchomości, zgodnie z art. 7 u.g.n., określają stosownie do przepisów komentowanej ustawy rzeczoznawcy majątkowi, którzy decydują o wyborze właściwego podejścia, metody i techniki szacowania wartości nieruchomości.

**Podstawą ustalenia pierwszej opłaty i opłat rocznych w chwili oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest jednak nie wartość nieruchomości, lecz jej cena, chociaż cena ta może być ustalana w relacji do wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości jest natomiast podstawą określenia wysokości opłat rocznych po ich aktualizacji** (podkr. wł.).

Cena jest w przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste określana tak, jakby przedmiotem obrotu miała być własność nieruchomości, a nie prawo użytkowania wieczystego, i od ceny ustalonej jak dla zbycia własności nieruchomości ustala się procentowo wysokość opłat za użytkowanie wieczyste.

**Oplaty za użytkowanie wieczyste dotyczą wyłącznie cen gruntu, gdyż tylko grunt jest przedmiotem użytkowania wieczystego. Usytuowane bowiem na gruncie budynki, budowle i urządzenia stają się z dniem ustanowienia wieczystego użytkowania własnością użytkownika wieczystego (podkr. wł.). Jego własnością są także wszystkie budynki, budowle i urządzenia, które on sam wznosił na gruncie oddanym mu w użytkowanie wieczyste.**

Stawki procentowe pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste zostały określone w art. 72 ust. 2 u.g.n. jako 15-25% ceny nieruchomości gruntowej. Jaka ma być ta stawka w każdym konkretnym przypadku, należy ustalić w umowie. Zawsze jednak ustalona w umowie stawka musi mieścić się w wyznaczonym w ustawie przedziale. Decyzja o tym w zasadzie zależy od właściciela (w praktyce stawka jest na ogół podawana w ogłoszeniu o przetargu), ale może też być przedmiotem negocjacji albo jednym z kryteriów wyboru ofert.

Organ wykonawczy samorządu terytorialnego może być we wskazanych w uchwale przypadkach związany lub ograniczony w możliwości kształtowania stawek pierwszej opłaty ustaleniami zawartymi w uchwale rady lub sejmiku w sprawie zasad zbywania nieruchomości stanowiących własność danej jednostki samorządu terytorialnego (podejmowanej na podstawie przepisów ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym lub samorządzie województwa).

Jak wyjaśnił WSA we Wrocławiu w wyroku z 31.01.2008 r., II SA/Wr 554/07 (Dz. Urz. Woj. Dolno. 2008, Nr 183, poz. 2067), rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Rada gminy nie może uregulować w uchwale w przedmiocie ustalenia zasad gospodarowania mieniem miasta tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone kompetencji burmistrza jako organu wykonawczego. Rada gminy określająca zasady gospodarowania mieniem powinna opracować zbiór podstawowych reguł

postępowania organu wykonawczego we wspomnianym zakresie, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawieranej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy (burmistrza). Skoro organ wykonawczy gminy zawiera w jej imieniu umowy (art. 11 i 25 u.g.n.), w tym także dokonuje czynności prawnych dotyczących użytkowania wieczystego nieruchomości, to w zakresie kompetencji tegoż organu pozostaje także umowne ustalenie pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste, przy zachowaniu granic zakreślonych w art. 72 u.g.n. W kontekście tych przepisów należy przyjąć, że kwestia wysokości pierwszej opłaty oraz ewentualnego rozłożenia tej należności na raty mieści się w zakresie kompetencji burmistrza kształtującego w imieniu gminy treść zawieranej umowy. Warunki przeniesienia własności konkretnej nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowej, zostają skonkretyzowane w akcie notarialnym przenoszącym własność, a umowę tę zawiera organ wykonawczy gminy działający w granicach ustawowych kompetencji.

**Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego została w art. 72 ust. 2 u.g.n. uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste (podkr. wł.).**

Sytuację, kiedy w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, uregulowano w art. 221 ust. 3 u.g.n. Wtedy stawkę procentową przyjmuje się stosownie do celu, na jaki nieruchomość faktycznie jest wykorzystywana (por. też wyrok SN z 13.02.2009 r., II CSK 268/08, LEX nr 488959).

O stawce procentowej opłaty rocznej nie decyduje więc przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz cel ujęty w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, a dopiero w razie braku wskazania celu w umowie - faktyczny sposób korzystania z nieruchomości.



W przepisach art. 72 ust. 3 pkt 1-5 u.g.n. stawki procentowe opłat rocznych zostały w zależności od celu określone na poziomie od 0,3% do 3% ceny nieruchomości. (...)

**Zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. za wszystkie pozostałe nieruchomości gruntowe stawka opłaty rocznej wynosi 3% ceny (podkr. wł.)”**

[E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [http://lex/lex/content.rpc?reqId=1575900115068\\_1167380293](http://lex/lex/content.rpc?reqId=1575900115068_1167380293)].

Zdaniem Skarżących, przepis art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest dlatego niezgodny z powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli, ponieważ przyznaje właściwemu organowi uprawnienie do **podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej** z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, **nie określając górnej granicy takiego podwyższenia**.

W ocenie Skarżących, zaskarżony przepis, w sposób jak wyżej określony, narusza:

- art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zakazujący nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w prawo użytkowania wieczystego, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji gwarantujący ochronę własności i innych praw majątkowych, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zarzut Skarżących pod adresem art. 76 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami opiera się zatem na założeniu, iż skutkiem podwyższenia w uchwale Rady stawki procentowej opłaty rocznej (z 3% do 15%) z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej oddanej w takie użytkowanie Skarżącym, przy jednoczesnym braku w ustawie górnej granicy owej stawki, doszło do niezgodnej z Konstytucją **ingerencji** w przysługujące Skarżącym prawa podmiotowe.

Niemniej trzeba mieć na względzie, że Rada Miasta S. uchwałą o cytowanej wyżej treści **podjęła w dniu lutego 1998 r.**, gdy tymczasem, przysługujące Skarżącym prawo użytkowania wieczystego do jednej z objętych tą uchwałą nieruchomości gruntowych, **ujawniono w księdze wieczystej dopiero w dniu maja 2007 r.** (*vide* - uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 2 - 3).

W związku z tym nie sposób nie zauważyć, iż prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, w które nieproporcjonalnie (nadmiernie) miałby ingerować zaskarżony przepis, Skarżący nabyli w sytuacji, gdy uchwała Rady o podwyższeniu do 15% stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste tejże nieruchomości **funkcjonowała już jako prawo miejscowe od dziewięciu lat** (uchwała Rady Miasta S. ma charakter generalny, dotyczy bowiem zbioru nieruchomości stanowiących własność tejże jednostki samorządu terytorialnego, położonych na obszarze miasta S., i wobec tego podlegała ona ogłoszeniu we właściwym Dzienniku Urzędowym).

Co więcej, w czasie korzystania przez Skarżących z nieruchomości, która została Im oddana w użytkowanie wieczyste, wspomniana stawka opłaty rocznej nie uległa zmianie.

**Skoro uiszczana przez Skarżących przez cały czas trwania użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego została ustalona w uchwale Rady Miasta S. na podstawie zaskarżonego przepisu zanim jeszcze Skarżący nabyli to prawo, to twierdzenie, iż zaskarżona norma w ogóle ingeruje (art. 31 ust. 3 Konstytucji) - a tym bardziej, że ingeruje ona nadmiernie (art. 2 Konstytucji) - w korzystanie przez Skarżących z praw określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia.**

W sprawie o sygn. akt SK 6/19 Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał skargę konstytucyjną, w której skarżący zakwestionował art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (obecnie

- tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 299 ze zm.) [dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników] „w zakresie pozbawienia rolników (prowadzących obok gospodarstwa rolnego również działalność pozarolniczą) możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (zabezpieczenia społecznego) związanego z działalnością pozarolniczą”.

W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie w dniu 17 lipca 2019 r. postanowienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) *zarzut o <pozbawieniu> kogoś prawa ma sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo (to - przyp. wł.) tej osobie przysługiwało. Z założenia żaden przepis nie może kogokolwiek pozbawić prawa, którego nie ma* (podkr. wł.)” [OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 38, *vide* też - uzasadnienie, wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, postanowienia z dnia 28 października 2015 r., w sprawie o sygn. akt P 6/13, OTK ZU seria A nr 9/2015, poz. 161].

Powyższe uwagi Trybunału Konstytucyjnego należy odnieść również do niniejszej sprawy.

Wszak zarzut o „ograniczeniu” komuś prawa ma również sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo to tej osobie przysługiwało.

Powyższe prowadzi do wniosku, że powołane przez Skarżących wzorce konstytucyjnej kontroli są w niniejszej sprawie nieadekwatne, nie odpowiadają bowiem rzeczywistemu stanowi faktycznemu, na tle którego skarga konstytucyjna została sformułowana.

Dlatego też postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego