

Gdańsk, dnia 3 marca 2020 roku

**Trybunał Konstytucyjny**  
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Skarżący:**

1. J            G
2. B            G

reprezentowani przez:  
radcę prawnego Marcina Deczkowskiego  
Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. Ujeścisko 5c/9  
80-130 Gdańsk

**Uczestnicy:**

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny

**Sygn. akt SK 58/19**

**PISMO PROCESOWE**

Działając w imieniu skarżących J            G            i B            G , na podstawie udzielonych mi pełnomocnictw, znajdujących się w aktach sprawy, w związku z doręczeniem stanowisk uczestników – Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, oświadczam, iż podtrzymuję w całości stanowisko wyrażone w sprawie.

Ponadto wnoszę o:

1. na podstawie art. 63 ust. 1 zd. ostatnie w zw. z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o zobowiązanie skarżących i wyrażenie zgody na złożenie przez skarżących niniejszego pisma, którego potrzeba złożenia wynika na skutek zajęcia

stanowisk w sprawie przez uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w których złożono wnioski o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność skargi konstytucyjnej;

2. nieuwzględnienie wniosków uczestników o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jako bezzasadnych i nadanie sprawie dalszego biegu;
3. na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnoszę o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych do niniejszego pisma na okoliczności wskazane w jego uzasadnieniu.

## UZASADNIENIE

### I.

Na wstępie skarżący podnoszą, iż kwestionują stanowisko uczestników, w którym domagają się oni umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uczestnicy argumentują, iż skarga konstytucyjna wywiedziona w niniejszej sprawie nie spełnia wymagań formalnych, w szczególności:

- a) za stanowiskiem Prokuratora Generalnego – powołane w skardze wzorce konstytucyjnej kontroli są nieadekwatne, gdyż nie odpowiadają rzeczywistemu stanowi faktycznemu;
- b) za stanowiskiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – podniesione w skardze zagadnienie powinno być przedmiotem rozstrzygnięcia judykatury oraz nie uzasadniono w pełni zarzutów, sformułowanych w skardze.

Zdaniem skarżących, stanowisko uczestników jest wadliwe i nie powinno zostać uwzględnione.

### II.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, skarżący zwracają uwagę, iż do strony 25 pisma włącznie, poprzestano jedynie na cytowaniu stanowiska skarżących zawartego w skardze, przepisów prawa i fragmentów literatury. W istocie merytoryczne argumenty przedstawiono jedynie na stronach 26 i 27 pisma.

Prokurator Generalny twierdzi, iż aby skarżący mogli skutecznie sformułować zarzuty w niniejszej sprawie, prawo użytkowania wieczystego im przysługujące powinno istnieć wcześniej, wskazując iż uchwała Rady Miasta S            została podjęta w 1998 roku, zaś prawo użytkowania wieczystego dopiero w 2007 roku.

W tym kontekście zwrócić należy uwagę na wewnętrzną sprzeczność argumentacji uczestnika postępowania. Mianowicie Prokurator Generalny podniósł, że „stawka opłaty rocznej (...) została ustalona (...) na podstawie zaskarżonego przepisu **zanim** jeszcze Skarżący nabyli to prawo, to twierdzenie, iż zaskarżona norma w ogóle ingeruje... w korzystanie przez Skarżących z praw określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia”. Na gruncie tak postawionego zagadnienia powstaje pytanie, czy Prokurator Generalny uważa, że 15% stawka opłaty rocznej (wprowadzona w 1998 roku) nie kształtuje sytuacji prawnej skarżących tj. nie stanowi podstawy do obliczenia opłaty rocznej względem skarżących.

Skarżący podnoszą, iż sedno sprawy sprowadza się właśnie do tego, że tak wysoka stawka procentowa opłaty rocznej obowiązuje skarżących, zaś podstawę jej wprowadzenia stanowił kwestionowany przepis tj. art. 76 ust. 1 u.g.n. Z tego też względu stwierdzić należy, że stanowisko Prokuratora Generalnego jest wadliwe i nieadekwatne do stanu faktycznego sprawy.

Niezrozumiałe pozostają także dalsze wywody Prokuratora Generalnego, który powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zupełnie innego stanu faktycznego. Przywołana przez Prokuratora Generalnego sprawa nie może być w żadnym stopniu odniesieniem dla stanu faktycznego niniejszej sprawy, bowiem – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w przywołanej sprawie – rozpoznawane wówczas zagadnienie sprowadzało się do kwestii braku regulacji przyznającej oznaczone uprawnienie, co nie ma związku i miejsca w realiach niniejszej sprawy. Dlatego też wyrwane z kontekstu przez uczestnika stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i jego wiązanie nie z przepisem prawa, którego kontroli konstytucyjnej domagają się skarżący, lecz z czynnością podjętą przez Radę Miasta S            na podstawie tej normy prawnej, jest niewłaściwym i nieuprawnionym przedstawieniem istoty niniejszego postępowania.

Natomiast w żaden sposób nie jest możliwe do obrony stanowisko, że prawo skarżących powinno istnieć w dacie podejmowania przez Radę Miasta S uchwały z 1998 roku, aby dysponowali oni skutecznym uprawnieniem do kwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym normy prawnej, która stanowiła podstawę podjęcia uchwały podwyższającej stawkę procentową opłaty rocznej. Uwzględniając bowiem treść art. 76 ust. 1 zdanie drugie u.g.n. („Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.”) oczekiwany przez Prokuratora Generalnego stan faktyczny nie jest możliwy do zaistnienia. Gdyby bowiem prawo użytkowania wieczystego skarżących istniało w dacie podejmowania uchwały przez Radę Miasta S , to wówczas przedmiotowa uchwała w ogóle nie miałaby do nich zastosowania, a w konsekwencji nie posiadaliby oni jakiegokolwiek interesu prawnego oraz drogi prawnej do kwestionowania przedmiotowej uchwały.

Podobnie, zdaniem skarżących, powtórzony za Naczelnym Sądem Administracyjnym pogląd, iż rzekomo czas, jaki upłynął od podjęcia uchwały przez Radę Miasta S w 1998 roku miał decydować o braku interesu w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, jest bezprzedmiotowy w świetle przedmiotu niniejszego postępowania. Podkreślenia bowiem wymaga, iż przedmiotem rozpoznania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest akt prawa miejscowego, lecz przepis ustawy, na podstawie którego uchwałę podjęła Rada Miasta S . Dlatego też, w ocenie skarżących, tego rodzaju argumentacja ma wyłącznie na celu odwrócenie uwagi od istoty niniejszej sprawy. Natomiast ten sam argument wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny można odczytać wyłącznie jako potwierdzenie „bezzradności” Sądu w możliwości skontrolowania zaskarżonej uchwały przez przyzmat normy art. 76 ust. 1 u.g.n. Jak bowiem już wcześniej podniesiono (i na co wyraźnie uwagę zwrócił Naczelną Sąd Administracyjny, a co jest jedynym z kluczowych aspektów niniejszej sprawy), przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. nie wprowadza żadnych kryteriów podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej (w tym górnej granicy tej stawki).

Dodatkowo podkreślenia wymaga, iż sprowadzenie niniejszego postępowania li tylko na grunt oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miasta S z 1998 roku byłoby błędne, bowiem kwestia ta nie jest istotą rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście wpływ czasu pomiędzy podjęciem uchwały przez Radę Miasta S a ustanowieniem prawa użytkowania wieczystego na rzecz skarżących pozostaje bez znaczenia dla oceny zgodności z Konstytucją przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n.

Dlatego też, wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, stan faktyczny przedstawiony przez skarżących jest zgodny z rzeczywistością, zaś przywołane wzorce kontroli są

adekwatne do materii występującej w niniejszej sprawie i przedstawionego stanu faktycznego.

### III.

Natomiast, odnosząc się do stanowiska Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej podnieść należy, iż uczestnik nie zakwestionował prawidłowości sporządzenia skargi konstytucyjnej pod względem wymogów, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przedmiotem zarzutu uczestnika jest wyłącznie to, czy skarga konstytucyjna odpowiada wymogowi, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym tj. kwestia prawidłowości uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego.

#### A.

Skarżący zwracają uwagę, iż zarzut sformułowany w punkcie IV podpunktach od 2 do 3 jest bezprzedmiotowy.

Skarżący podnoszą, iż wbrew stanowisku uczestnika postępowania, w pierwszej kolejności kontroli konstytucyjności zawsze podlega normatywna treść kwestionowanego uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej.

Natomiast uczestnik błędnie stara się wykazać, że pierwszeństwo kontroli konstytucyjnej uzyskuje w każdej sprawie „akt stosowania prawa”, rozumiany w ten sposób, że kontroli tej podlega norma dekodowana z przepisu prawa na skutek błędnej (aczkolwiek utrwalonej) praktyki sądowej, nadającej kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie.

Skarżący podkreślają, iż „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skargi konstytucyjnej podkreślano wielokrotnie, że sfera stosowania przepisów kwestionowanych w skardze nie pozostaje bez znaczenia dla oceny dopuszczalności korzystania z tego środka ochrony. Jedną z przesłanek warunkujących wniesienie skargi jest bowiem uprzednie zastosowanie zaskarżanego przepisu w indywidualnej sprawie skarżącego. Wynika to jednoznacznie z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wyłącznie przepis będący podstawą prawną ostatecznego orzeczenia może być

przedmiotem skargi konstytucyjnej. Płaszczyzna stosowania prawa uwzględniana jest również w momencie przesądzenia legitymacji skarżącego do wystąpienia ze skargą. Tylko podmiot, którego prawa konstytucyjne zostały naruszone (bezpośrednio, aktualnie), jest upoważniony do poszukiwania ochrony za pomocą skargi. Tym samym brak ostatecznego orzeczenia, które tego rodzaju naruszenie aktualizuje, wyklucza dopuszczalność inicjowania tej formy kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. **Wskazane wyżej odniesienia do płaszczyzny stosowania prawa w żadnym razie nie mogą jednak wpływać na modyfikację przedmiotu samej skargi konstytucyjnej. Pozostawać nią musi akt stanowienia prawa, w postaci przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego.** Prawodawca polski w żadnym bowiem w wypadku nie zezwolił na kwestionowanie za pomocą skargi wyłącznie jednostkowych aktów stosowania przepisów, nawet w sytuacji gdy akty te w sposób niebudzący wątpliwości prowadzą do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. **Jak to podkreślano w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, skarga musi pozostawać środkiem kwestionowania przepisów prawnych („skarga na przepis”), nie zaś sfery ich stosowania. Aby więc skarga konstytucyjna mogła doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności, Trybunał winien najpierw ustalić, że miała ona swoją genezę w samym przepisie, nie zaś w akcie jego stosowania w sprawie skarżącego.”**

Uczestnik w swoich wywodach w zasadzie przyznaje powyższemu rację, z tym że w sposób zaskakująco swobodny, arbitralny i bez żadnego uzasadnienia, stwierdza, że właśnie w odniesieniu do przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. Trybunał Konstytucyjny powinien zastosować, wyjątkową metodę kontroli konstytucyjności. Uczestnik uważa bowiem, iż aby możliwe było skontrolowanie przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. skarżący, w ramach skargi, winni byli wykazać, że niekonstytucyjność wymienionego przepisu wynika z powtarzalnej i powszechnej metody wykładni określonego przepisu. Skarżący podkreślają jednak, iż uczestnik powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które zostało przedstawione i zinterpretowane w sposób wyrywkowy oraz niezgodny z tezami zawartymi w tych orzeczeniach (przykładowo wyrok z dnia 21 września 2005 roku sygn. akt SK 32/04).

Natomiast skarżący podnoszą, iż w niniejszej sprawie kontrola konstytucyjności w żadnym razie nie jest związana z aktem stosowania prawa. Podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty oraz ich uzasadnienie odnoszą się wprost do aktu stanowienia prawa. Skarżący wskazują, iż argumentacja zaprezentowana w skardze konstytucyjnej zmierza do wykazania, iż treść przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. – ze względu na przywołane wzorce kontroli (niekwestionowane przez uczestnika) – ingeruje w niedozwolony sposób w prawa przysługujące skarżącym. Natomiast szczególnie istotne jest to, że bez

konieczności dokonywania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych (przy wykorzystaniu mającej pierwszeństwo wykładni językowej) możliwe jest ustalenie, że kwestionowany przepis nie wprowadza górnej granicy podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

W tym względzie również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku kończącym postępowanie (wyrok z dnia 11 listopada 2018 roku sygn. akt I SA/Wa 1100/18) z udziałem skarżących z całą mocą podważa twierdzenia uczestnika. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wprost wskazał na to, że przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. nie wprowadza żadnych kryteriów według których możliwe było skontrolowanie pod względem legalności wysokości stawki procentowej wprowadzonej kwestionowaną uchwałą Rady Miasta S... . Dlatego też wywody uczestnika z powołaniem się na rzekomo sprzeczne orzeczenia sądów administracyjnych jest pozbawione racji.

Dodatkowo skarżący podnoszą, iż Trybunał Konstytucyjny w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 28 czerwca 2016 roku (sygn. akt SK 31/14) również zajmował się problematyką obejmującą zasadę nadmiernej ingerencji. Sprawa dotyczyła braku określenia górnej granicy opłaty manipulacyjnej. W przedmiotowej sprawie kontrola konstytucyjności nastąpiła bez odwoływania się do aktów stosowania prawa, bowiem – podobnie jak w niniejszej sprawie – treść kwestionowanych przepisów prawa nie budziła wątpliwości.

Podobnie niezrozumiałe jest zarzucanie skarżącym niejednolitości stanowiska prezentowanego w toku postępowania sądowo-administracyjnego oraz przed Trybunałem Konstytucyjnym. Abstrahując od tego, że przedmiot kontroli w obu postępowaniach jest całkowicie odmienny, to wskazać należy, iż w toku postępowań sądowych (wszelkiego rodzaju) nie ma nic nadzwyczajnego w formułowaniu argumentacji w sposób kaskadowy (tj. np. od zarzutów najdalej idących do zarzutów o mniejszym walorze), czy też w sposób ewentualny (niewykluczający także podnoszenia pozornie sprzecznej argumentacji na wypadek gdyby niektóre argumenty nie zostały uwzględnione). Przyjmując tego rodzaju postawę procesową, skarżący toczyli postępowanie sądowo-administracyjne, co miało na celu przedstawienie sądom administracyjnym możliwie szeroko problematyki stawki procentowej opłaty rocznej. Natomiast w żadnym razie – zdaniem skarżących – nie wpływa to na spójność argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej, gdzie przedmiot postępowania różni się od postępowania sądowo-administracyjnego.

Natomiast przywołane przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej argumenty co do sprzeczności w wykładni przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. (jakkolwiek nie mającej znaczenia

dla oceny prawidłowości uzasadnienia zarzutów skargi konstytucyjnej) również nie odpowiadają rzeczywistej praktyce judykatury. Zagadnienia poruszone w orzeczeniach sądowych odnoszą się przede wszystkim do odmiennej interpretacji orzeczeń Sądu Najwyższego z lat 90. ubiegłego wieku. Uczestnik pominął zarazem, że wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy w wymienionych orzeczeniach odnosiła się do nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (art. 40 ust. 3), a także w sytuacji nieobowiązania wówczas Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z powyższym, w ocenie skarżących, nie budzi wątpliwości, iż niekonstytucyjność przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. wynika wyłącznie z aktu stanowienia prawa, a nie jest rezultatem niekonstytucyjnego odczytywania wymienionego przepisu przez judykaturę. W konsekwencji, zdaniem skarżących, uczestnik błędnie przyjął, iż podniesione w skardze konstytucyjnej zagadnienia powinny być przedmiotem rozstrzygnięcia judykatury a nie Trybunału Konstytucyjnego.

## B.

Odnosząc się do zarzutów Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej sformułowanych w punkcie IV podpunkty od 4 do 5, skarżący kwestionują twierdzenie jakoby uzasadnienie zarzutów nie spełniało wymogów, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Skarżący wskazują przy tym, że argumentacja uczestnika sprowadza się do twierdzeń, iż:

1. skarżący przedstawili w sposób nieprecyzyjny i błędny normę wynikającą z przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n.;
2. skarżący pominęli w uzasadnieniu kluczowe elementy konieczne dla rozstrzygnięcia sformułowanego problemu konstytucyjnego.

Na wstępie skarżący podnoszą, iż z pisma uczestnika wynika niezbicie, iż przyznaje on, że problem konstytucyjności przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. występuje i budzi wątpliwości. Niemniej uczestnik podejmuje próbę pozostawienia tego problemu nierozstrzygniętym z przyczyn formalnych, które – w ocenie skarżących – nie zachodzą w niniejszej sprawie.

Nie polega na prawdzie twierdzenie uczestnika, iż skarżący przedstawili zagadnienie zastosowania przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. jako zmianę stawki procentowej opłaty rocznej. Skarżący zaprzeczają, aby zrównali znaczeniowo instytucję przewidzianą w art. 73 ust. 2 u.g.n. z instytucją przewidzianą w art. 76 ust. 1 u.g.n.



Zdaniem skarżących, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przedstawiono zagadnienie objęte zarzutami możliwie szeroko i bez pominięcia istotnych regulacji wskazujących na istotę opłat rocznych oraz prawa użytkowania wieczystego. Podobnie wyczerpująco zwrócono uwagę na mechanizmy rządzące procesem kształtowania wysokości tych opłat.

Dlatego próba zarzucenia skarżącym, iż nie rozróżniają oni obu instytucji jest pozbawione podstaw.

Skarżący ponownie zaznaczają, iż istotne odstępstwo, jakie wprowadził przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. w odniesieniu do katalogu wysokości stawek procentowych opłat rocznych, o którym mowa w art. 72 ust. 3 u.g.n. ma swoje źródło w prawie administracyjnym (akcie stanowienia prawa miejscowego), co jednak ma swoje bezpośrednio konsekwencje dla stosunków cywilnoprawnych tj. wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Z tego właśnie względu w skardze konstytucyjnej uwidoczniono problem polegający na tym, że jednostronnie ukształtowana wysokość stawki procentowej, nie podlega na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami jakiegokolwiek kontroli, która jest właściwa dla aktualizacji opłaty rocznej ze względu na zmianę stawki procentowej (art. 73 ust. 2 u.g.n.) lub zmianę wartości nieruchomości (art. 77 u.g.n.).

Skarżący zwracają przy tym uwagę, iż uczestnik mylnie zakłada, że obowiązywanie pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym konkretnej stawki procentowej opłaty rocznej jest wynikiem zawartej umowy (uczestnik stara się sugerować jakoby strony mogły w umowie wprowadzić dowolną wysokość stawki procentowej). Po pierwsze, żaden przepis prawa nie przewiduje mechanizmu swobody stron w ustaleniu wysokości stawki procentowej opłaty rocznej. Po wtóre, konkretna stawka procentowa opłaty rocznej znajdująca zastosowanie względem konkretnej nieruchomości musi mieć swoje źródło w ustawie lub – na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n. – akcie prawa miejscowego. Wynika z tego, że strony nie mają w tym względzie żadnej swobody decyzyjnej. Strony mogą co najwyżej umówić się co do wysokości opłaty rocznej, a więc *de facto* układać się co do elementu składowego opłaty rocznej, jakim jest wartość nieruchomości (choć i w tym wypadku właściciel nieruchomości, będący podmiotem publicznym faktycznie nie posiada swobody, gdyż nie może rozporządzać swoim majątkiem np. wbrew regulacjom dotyczącym tzw. dyscypliny finansów publicznych). Problem polega jednak na tym, że opłata roczna określona w umowie nie jest ustalana na cały okres trwania użytkowania wieczystego. Zgodnie bowiem z art. 77 u.g.n. opłaty roczne podlegają aktualizacji –

obecnie co 3 lata. Dlatego też argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego, oraz oparte na niej stanowisko uczestnika postępowania, wadliwie przedstawiają sytuację prawną użytkowników wieczystych. Argumentacja ta nie uwzględnia bowiem w ogóle czynnika czasu jako decydującego o wysokości opłat rocznych – co ma bezpośredni wpływ na wartość nieruchomości, a przez to – wobec nieograniczonej wysokości stawki procentowej (w realizach sprawa aż 15%) – na wysokość opłat rocznych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż umowa jako źródło powstania prawa użytkowania wieczystego, zdaniem skarżących, nie wpływa na ocenę niekonstytucyjności przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. Wskazać bowiem należy, że prawo użytkowania wieczystego nie powstaje wyłącznie na podstawie umowy, lecz może powstać: 1) z mocy samego prawa (*ex lege*), 2) na podstawie decyzji administracyjnej oraz 3) w trybie orzeczenia sądowego. W każdym z tych przypadków, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., użytkownik wieczysty będzie zmuszony do ponoszenia opłat rocznych przy zastosowaniu podwyższonej stawki procentowej (o ile oczywiście stosowna uchwała organu samorządowego obowiązuje względem danej nieruchomości).

Uczestnik pomija również, że w sytuacji wyodrębnienia prawa własności lokalu (jak miało to miejsce w odniesieniu do skarżących), prawo użytkowania wieczystego ma charakter służebny. Tymczasem na skutek regulacji art. 76 ust. 1 u.g.n. i obowiązywania podwyższonej stawki procentowej, prawo użytkowania wieczystego – z uwagi na mechanizm ustalania i wysokość opłat rocznych – staje się dla właściciela lokalu obciążeniem, decydującym o nieopłacalności trwania prawa własności lokalu.

Na gruncie niniejszej sprawy warto podkreślić, iż postępowanie Rady Miasta S uwidacznia z całą mocą całkowicie dowolne i pozbawione uzasadnienia stosowanie przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n.

Skarżący podnoszą, iż:

1. wprowadzenie 15% stawki procentowej opłaty rocznej w 1998 roku nastąpiło bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia (*vide*: uchwała Rady Miasta S nr z lutego 1998 roku i jej uzasadnienie), co wynika z tego, że przepisy prawa, szczególnie art. 76 ust. 1 u.g.n. nie przewiduje żadnych przesłanek podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej;
2. pomimo tego, że powyższa uchwała była podjęta w 1998 roku, a więc w zupełnie innych realiach rynku nieruchomości, w dniu stycznia 2009 roku Rada Miasta S podjęła kolejną uchwałę opartą o przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. (*vide*: uchwała Rady Miasta S nr i jej uzasadnienie), która podwyższała stawkę

- procentową do wysokości 15%. Nie bez znaczenia jest okoliczność, iż w czasie podejmowania uchwały przez Radę Miasta S... doszło do skokowego wzrostu wartości nieruchomości, co istotnie wpłynęło na sytuację prawną użytkowników wieczystych (doprowadziło do wielokrotnego wzrostu wysokości opłat rocznych);
3. w tym kontekście brak kryteriów oraz górnej granicy podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej doprowadziło do absurdalnej sytuacji, iż skarżący – pomimo tego, że w ciągu zaledwie sześciu i pół roku zapłacili właścicielowi 100% wartości nieruchomości gruntowej oraz pomimo radykalnego wzrostu wysokości opłat rocznych – nie mają ani prawa, ani uprawnienia do skutecznego domagania się obniżenia opłat rocznych, w tym przede wszystkim stawki procentowej opłaty rocznej. Co więcej, właściciel nieruchomości – kontrolując organy uchwałodawcze – nie widzi potrzeby i celowości obniżenia stawki procentowej opłaty rocznej – interes ekonomiczny wyłącznie jednej ze stron stosunku cywilnoprawnego podlega w tym wypadku ochronie prawnej (na podstawie aktu prawa miejscowego, podjętego na podstawie kwestionowanego przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n.).

Nie ma racji uczestnik w odniesieniu do zagadnienia, czy użytkownik wieczysty dysponuje instrumentami prawnymi służącymi ochronie przed wzrostem opłat rocznych. W tym względzie uczestnik odwołał się do instytucji przewidzianych w art. 357<sup>1</sup> § 1 k.c. (klauzula *rebus sic stantibus*) i art. 388 k.c. (wyzysk). Gdyby zgodzić się z argumentacją uczestnika, to należałoby przyjąć, że w żadnej sprawie dotyczącej kontroli konstytucyjności przepisów, które odnoszą się do umownych stosunków cywilnoprawnych, nie byłoby możliwe skuteczne wywiedzenie skargi konstytucyjnej.

Sejm pominął jednak w swoich rozważaniach, iż obie z przywołanych instytucji nie pozwalają na ochronę użytkownika wieczystego przed nadmierną wysokością opłat rocznych, wynikającą z obowiązywania wygórowanej stawki procentowej opłaty rocznej.

Abstrahując od tego, że nie jest dozwolone stosowanie przepisu art. 357<sup>1</sup> k.c. do rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste w sytuacji, gdy jednocześnie doszło do wyodrębnienia prawa własności nieruchomości lokalowej, to stosowanie tej instytucji w celu zmiany wysokości opłat rocznych – jak już wskazano wcześniej – również nie jest możliwe, gdyż wyklucza to przepis art. 77 u.g.n. Skarżący podkreślają, iż rozstrzygnięcie sądowe oparte o przepis art. 357<sup>1</sup> § 1 k.c. nie mogłoby w swoich skutkach doprowadzić do ukształtowania wysokości opłaty rocznej przez cały okres trwania użytkowania wieczystego. Innymi słowy rozstrzygnięcie sądowe w żadnym wypadku nie mogłoby uchylić stosowania przez właściciela w przyszłości art. 77 u.g.n., a więc prawa do podwyższenia opłaty rocznej ze względu na wzrost wartości

nieruchomości. Ponadto z oczywistych względów sąd powszechny nie ma możliwości ustalenia nowej wysokości stawki procentowej opłaty rocznej, gdyż – co już podkreślono – jest w tym względzie związany obowiązującą regulacją ustawową lub aktem prawa miejscowego.

Natomiast instytucja wyzysku (art. 388 k.c.) odnosi się wyłącznie do chwili zawarcia umowy i może być wykorzystana wyłącznie w okresie dwóch lat, liczące od dnia zawarcia umowy. Niezależnie od tego kluczowe z punktu widzenia tej instytucji prawa cywilnego są okoliczności zawarcia umowy tj. wyzyskanie przymusowego położenia, niedołęstwa lub niedoświadczania strony. Z oczywistych względów przesłanki te mają charakter wyjątkowy i co do zasady nie znajdują zastosowania w odniesieniu do czynności w postaci sprzedaży prawa użytkowania wieczystego (związanego częstokroć z wyodrębnieniem prawa własności nieruchomości lokalowej).

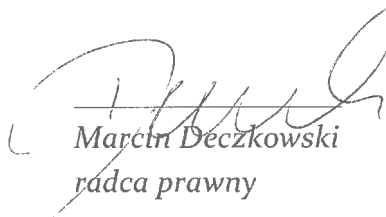
Wymienione instytucje prawa cywilnego w żadnym razie nie mogą być utożsamiane ze zrównoważeniem pozycji właściciela i użytkownika wieczystego. Dlatego też twierdzenia uczestnika postępowania, jakoby brak odniesienia się do wymienionych instytucji prawa cywilnego, czynił uzasadnienie skargi konstytucyjnej nieprawidłowym w stopniu uniemożliwiającym kontrolę konstytucyjną przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. są chybione.

Podobnie, w świetle powyżej przywołanej argumentacji wnioski uczestnika jakoby ustawodawca przy pomocy regulacji art. 76 ust. 1 u.g.n. zrównoważył sytuację prawną właściciela nieruchomości oraz jej użytkownika wieczystego są całkowicie bezpodstawne. Wyżej przywołany sposób postępowania Rady Miasta S obnażył niedostatek regulacji ustawowej. Trudno bowiem zaakceptować sytuację prawną, w której właściciel nieruchomości przy pomocy powiązanych z nim organów uchwałodawczych, bez ograniczeń ustawowych ustala obowiązujące na terenie gminy stawki procentowe opłaty rocznej. Przywołane wcześniej działanie Gminy Miasta S tj. utrzymanie 15% stawki opłaty rocznej w 2009 roku, pomimo świadomości co do zmian na rynku nieruchomości (drastyczny wzrost wartości nieruchomości) jednoznacznie potwierdza brak zachowania jakiegokolwiek proporcji pomiędzy prawami właściciela a obowiązkami użytkownika wieczystego.

Uczestnik podniósł przy tym, że właściciel nieruchomości ma prawo wskazać poziom korzyści ekonomicznych, od których uzyskania uzależnia zgodę na rozporządzenie swoją własnością. Nie dostrzeżono jednak, że ową korzyść determinuje w tym wypadku wysokość stawki procentowej opłaty rocznej narzuconej przez akt prawa miejscowego. Warto zwrócić uwagę na to, że uczestnik postępowania przyznaje, że właściciel powinien

uwzględniać mechanizmy rynkowe, co powinno urealnić poziom wysokości opłaty rocznej (wynagrodzenia). W tym miejscu można postawić pytanie o rynkowość 15% stawki opłaty rocznej – zdaniem skarżących, oczywiste jest, że tak wysoka stawka opłaty rocznej nie ma żadnego uzasadnienia w realiach rynkowych i prowadzi do rażącego zawyżenia świadczenia należnego właścicielowi nieruchomości. W tym kontekście jako nieuzasadnione należy uznać twierdzenie uczestnika, iż brak wprowadzenia górnej granicy nie może być potraktowany jako ingerencja w prawo użytkownika wieczystego. Wręcz przeciwnie przepis art. 76 ust. 1 u.g.n. w kontekście przywołanych wzorców kontroli chroni wyłącznie prawa właściciela nieruchomości. Natomiast przedstawiony w skardze konstytucyjnej całokształt insydukcji opłat rocznych oraz prawa użytkownika wieczystego, jednoznacznie wskazują, iż użytkownik wieczysty jest pozbawiony jakichkolwiek instrumentów prawnych do kwestionowania ustalonej przez właściwy organ stawki procentowej opłaty rocznej, a przez to ochrony przed nadmiernie wygórowaną opłatą roczną. Co więcej, brak górnej granicy stawki procentowej opłaty rocznej prowadzi do zaprzeczenia istocie prawa użytkownika wieczystego, wyposażając właściciela w źródło pozyskiwania dochodu nieadekwatnego do czasu trwania prawa użytkownika wieczystego i wartości nieruchomości, będącej przedmiotem tego prawa.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

  
Marcin Deczkowski  
radca prawny

**Załączniki:**

- 1) uchwała Rady Miasta S            nr                            z dnia    lutego 1998 roku;
- 2) uchwała Rady Miasta S            nr                            z dnia    stycznia 2009 roku;
- 3) pięć (5) egzemplarzy pisma wraz z załącznikami.