



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 58/19  
BAS-WAKU-1839/19

Warszawa, 23 stycznia 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	23. 01. 2020
Nr wg EZD .....	

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J i B G z 30 maja 2019 r., rozpoznawanej pod sygnaturą akt SK 58/19, jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną J i B G (dalej: skarżący) z 30 maja 2019 r. jest zgodność art. 76 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji (zasadą proporcjonalności) w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zaskarżony art. 76 ust. 1 u.g.n. stanowi: „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”.

### **II. Stan faktyczny**

1. Skarżący są współużytkownikami wieczystymi ( ) nieruchomości gruntowej położonej w S oraz współwłaścicielami lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość i położonego w budynku posadowionym na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego. Prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione na okres 99 lat - do upływu tego okresu pozostało około 87 lat.

Rada Miasta S podjęła lutego 1998 r. uchwałę nr (dalej: uchwała rady) podwyższającą stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych. Na podstawie § 1 ust. 2 tej uchwały stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów pod lokalami użytkowymi została ustalona na 15% ceny gruntu, z wyłączeniem pracowni artystycznych. Stawka opłaty rocznej, do której uiszczania zobowiązani są

skarżący, została ustalona na podstawie powołanej uchwały rady. Od chwili nabycia prawa użytkowania wieczystego wraz z odrębną własnością lokalu w 2007 r. do chwili wniesienia skargi uiszcili oni opłaty odpowiadające 165% wartości nieruchomości.

2. Skarżący wnieśli                   maja 2016 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G                   , w której domagali się stwierdzenia nieważności uchwały rady w całości. Skarżący zarzucali, że uchwała rady narusza art. 76 ust. 1 w zw. z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. przez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na podwyższeniu stawki procentowej opłaty rocznej w sposób dowolny, rażąco przewyższający najwyższą, ustawowo przewidzianą stawkę procentową opłaty rocznej, a także przez ustalenie podwyższonej stawki procentowej opłaty rocznej bez związku z celem, na jaki nieruchomości zostały oddane w użytkowanie wieczyste, lecz w odniesieniu do sposobu ich zagospodarowania. Wskazywali także, że uchwała rady pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. Zarzucali, że uchwała narusza zasadę poprawnej legislacji, zasadę równości wobec prawa oraz zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wskutek ustalenia podwyższonej stawki procentowej opłaty rocznej nie względem wszystkich, lecz jedynie niektórych nieruchomości. Skarżący przed sądem administracyjnym twierdzili, że rada jednostki samorządu terytorialnego działając na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n., nie jest uprawniona do podwyższenia stawki procentowej w sposób dowolny tj. bez ograniczeń w zakresie wysokości tej stawki. Wobec braku określenia w art. 76 ust. 1 u.g.n. górnej granicy podwyższenia konieczne jest uwzględnienie funkcji przypisanej opłacie rocznej przez ustawodawcę i rozpatrzenie dopuszczalności odstępstw od rozwiązań ustawowych na tle całokształtu przepisów o użytkowaniu wieczystym, cenie gruntu i opłatach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G                   wyrokiem z                   września 2016 r. (sygn. akt                   ) stwierdził nieważność § 1 ustęp 2 uchwały rady, a w pozostałym zakresie skargę odrzucił. Sąd Wojewódzki zgodził się ze skarżącymi, że ustawodawca uzależnił wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana. Przyjął jednocześnie, że możliwość podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej nie oznacza ani konieczności podwyższenia,

ani możliwości podwyższenia opłaty do dowolnie wybranej wysokości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G            wyjaśnił, że na gruncie u.g.n. pierwsza opłata powinna być wyższa niż każda następna. Nie da się z tym pogodzić stanowiska, zgodnie z którym art. 76 ust. 1 u.g.n. pozwala na ustalenie stawek opłaty rocznej w wysokości równej bądź nawet wyższej od dolnej granicy pierwszej opłaty. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G            przy interpretacji przepisów u.g.n. o podwyższaniu kwestionowanych stawek znaczenie ma także istota użytkowania wieczystego i celu opłat uiszczanych w związku z użytkowaniem gruntów objętych tym prawem, które winny być determinantami wysokości podwyższonej stawki. Za sprzeczne z istotą użytkowania wieczystego uznał zastosowanie opłaty rocznej w wysokości 15% ceny gruntu. Taka stawka prowadzi bowiem do pokrycia aktualnej rynkowej ceny tej nieruchomości w czasie znacznie krótszym niż okres, na który zazwyczaj ustanawia się prawo użytkowania wieczystego, tj. 99 lat.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G            wyjaśnił ponadto, że dopuszczalne wyjątkowo podwyższenie stawki ustawowej przewidzianej w art. 71 ust. 3 pkt 5 u.g.n. powinno być odpowiednio umiarkowane i szczegółowo uzasadnione w uchwale. Uchwała rady nie spełniała tego wymogu. Wysokość stawki procentowej opłaty za użytkowanie winna być, według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G            , uzależniona w pierwszej kolejności od celu, na który ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nastąpiło. Sąd zauważył, że posłużenie się pojęciem lokali użytkowych nie realizuje tej wskazówki interpretacyjnej, bowiem w zakresie tego pojęcia mieszczą się różne cele użytkowe, które ze względu na politykę gminną w zakresie zagospodarowania przestrzeni publicznej oraz przewidywanych dochodów budżetowych powinny być odmiennie oceniane.

3. Wyrok sądu pierwszej instancji został zaskarżony przez Radę Miasta S            Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z            listopada 2018 r. (sygn. akt            ) uchylił wyrok sądu pierwszej instancji w części stwierdzającej nieważności § 1 ust. 2 uchwały rady, oddalając jednocześnie skargę w tej części. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że ustawodawca nie przewidział żadnych kryteriów, jakimi powinna była kierować się rada gminy podwyższając stawki opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Wskazał także, że skoro podwyższenie opłaty może

nastąpić wyłącznie przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a samo oddanie ma charakter kontraktowy, to do oceny zakresu swobody w kształtowaniu opłat powinna znaleźć zastosowania zasada swobody umów. Sąd drugiej instancji przyjął zatem, że brak jest zarówno okoliczności pozwalających na przyjęcie, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego jak i brak elementu zaskoczenia strony, która w chwili nabywania użytkowania wieczystego знаła wysokość opłat i godziła się na nią, nie pozwalają na wyeliminowanie uchwały rady z obrotu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny dodał, że, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: u.s.g.) gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, a zgodnie z art. 45 ust. 1 u.s.g. podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się także na art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarantujący samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji wyraził pogląd, że uchwała rady nie narusza w sposób istotny prawa, a tylko w przypadku istotnego naruszenia sąd administracyjny może dokonać ingerencji w działalność legislacyjną takiego organu. Wyrok NSA jest ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżących.

### **III. Zarzuty skarżących**

1. Skarżący zarzucają, że kwestionowany przepis w sposób nieproporcjonalny ingeruje w przysługujące im prawa majątkowe chronione na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podnoszą oni, że możliwość ustalenia rocznych opłat na dowolnym poziomie narusza istotę prawa użytkowania wieczystego oraz związanego z nim prawa odrębnej własności lokalu w budynku posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Istota prawa użytkowania wieczystego leży w sferze stosunków cywilnoprawnych, których zasadniczym elementem jest równość ich stron. Zasada ta, zdaniem skarżących, została naruszona przez upoważnienie podmiotów oddających nieruchomości w użytkowanie wieczyste do określenia stawki opłaty rocznej w sposób jednostronny i arbitralny. Argumentacja przemawiająca za niekonstytucyjnością art. 76 ust. 1 u.g.n. została skonstruowana w kontekście dopuszczalności „zmiany” opłaty rocznej. Punktem wyjścia jest wskazanie dwóch przypadków dopuszczalności takiego działania. Pierwszy wynikający z art. 73 ust. 2e

i 2f u.g.n. dotyczy zmian w sposobie korzystania z nieruchomości, której przesłanki i kontrola podlega regułom właściwym dla stosunków cywilnoprawnych. Drugi wynika z zaskarżonego przepisu, z którego ma wynikać dopuszczalność jednostronnej zmiany stawki na podstawie aktów prawa administracyjnego. Skarżący uważają, że dopuszczenie administracyjnoprawnej ingerencji w stosunki o charakterze cywilnoprawnym jest nadmierną ingerencją, której nie można pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Sprzeczne z istotą prawa użytkowania wieczystego ma być zarówno możliwość jednostronnego określania wysokości opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości jak i brak ograniczenia wysokości tej opłaty. Możliwość pobierania opłat rocznych w wysokości przewyższającej wartość własności gruntu obciążonego użytkowaniem wieczystym ma dowodzić rażąco nierównowagę stron stosunku użytkowania wieczystego sprzeczną z istotą stosunków cywilnoprawnych. Innym aspektem niekonstytucyjności podnoszonym w skardze jest brak właściwych mechanizmów sądowej kontroli nad decyzją o podniesieniu opłaty rocznej. Brak ustawowych granic dla opłaty rocznej oraz kryterium jej ustalenia powoduje, że nadzór sądów administracyjnych nad ustaleniem opłaty musi zostać ograniczony do zagadnień formalnych.

2. Możliwość arbitralnego kształtowania opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości ma obniżać ekonomiczną atrakcyjność użytkowania wieczystego. Konieczność ponoszenia opłat nieadekwatnych do wartości prawa użytkowania wieczystego może powodować, że prawo to stanie się praktycznie niezbywalne. Wobec wysokich opłat rocznych niemożliwe ma się stać także opłacalne wynajęcie użytkowanych nieruchomości. Nierealne ma być bowiem zawarcie umów najmu, w których czynsze pokryją wygórowane stawki opłat rocznych ustalone przez właścicieli. Rekonstruując tok wyводу skarżących należy podkreślić, że ingerencja w istotę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych może wynikać nie tylko z przepisów ustawy wprost określających ich treść, ale także może być skutkiem regulacji, która w sposób pośredni wywiera wpływ na sytuację uprawnionych. Skarżący zwracają także uwagę na szczególną sytuację, w której znajdują się jako właściciele odrębnego lokalu. Prawo własności lokalu jest związane z użytkowaniem wieczystym gruntu pod budynkiem, w którym wyodrębniono ich lokal. Nadmierna ingerencja w prawo użytkowania wieczystego gruntu wpływa pośrednio także na możliwość wykonywania przez nich prawa własności. Naruszenie konstytucyjnych

standardów ochrony prawa użytkowania wieczystego jest także w takiej sytuacji niedopuszczalna ingerencją w prawo własności lokalu, które nie może zostać oderwane od użytkowania wieczystego gruntu. W konkluzji skarżący uznają, że art. 76 ust. 1 u.g.n. narusza art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek dotyczących konstrukcji skargi jako pisma wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu skarga konstytucyjna rozpoznawana pod sygn. akt SK 58/19 nie realizuje tych przesłanek, co uniemożliwia wydanie wyroku w sprawie. Wynika to z dwóch okoliczności. Po pierwsze skarżący domagając się kontroli konstytucyjności art. 76 ust. 1 u.g.n., kwestionują wywodzoną z tego przepisu normę, która nie wynika z powtarzalnego i powszechnego sposobu wykładni zaskarżonego przepisu. Po drugie uzasadnienie sformułowanych przez skarżących zarzutów jest w istotny sposób logicznie i metodologicznie niepełne. W istotny sposób odbiega ono zarówno od treści zaskarżonego przepisu, jak i od sposobu jego zastosowania w sprawie skarżących.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Należy sprecyzować, że jakkolwiek orzeczenie TK sformułowane jest zawsze w odniesieniu do konkretnego przepisu jako jednostki redakcyjnej, to zgodnie z ustalonym stanowiskiem TK przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest zawsze norma prawna, która z tego przepisu wynika (zob. np. wyrok TK z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt P 57/07 oraz postanowienia TK z: 3 lutego 1999 r., sygn. akt U 2/98; 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15). Treść normy Trybunał Konstytucyjny może co do zasady wywodzić z przepisu samodzielnie, przy zachowaniu zasady wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. np. wyroki TK z: 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11; 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 36/12; 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13;

10 maja 2018 r., sygn. akt U 1/16 oraz postanowienia TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 10 września 2014 r., sygn. akt P 36/13). Oceniając treść normy wynikającej z zaskarżonego przepisu TK nie zawsze powinien jednak korzystać z możliwości jego wykładni zgodnej z Konstytucją. Realna ocena naruszenia konstytucyjnych praw i obowiązków skarżącego wymaga uwzględnienia znaczenia jakie zaskarżonemu przepisowi nadaje praktyka orzecznicza. Rozstrzygnięcie o zasadności skargi konstytucyjnej powinno uwzględnić istnienie zależności między sferą stanowienia, a sferą stosowania prawa. Powołanie się na obowiązywanie określonej normy wynikającej z zaskarżonego przepisu wymaga „každorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z (...) powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania).” Brak takiego stwierdzenia nie pozwalałby na poddanie zaskarżonych przepisów kontroli konstytucyjności (zob. np. wyroki TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09; 28 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 20/16; 6 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 20/17). Skarżący formułując i uzasadniając zarzuty wobec konstytucyjności przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o ich wolnościach lub prawach albo o ich obowiązkach określonych w Konstytucji zobowiązani są do wskazania treści normy wynikającej z zaskarżonego przepisu oraz wyjaśnienia istoty sprzeczności tej normy z powołanymi wzorcami kontroli. To na skarżących spoczywa ciężar udowodnienia, że norma którą wywodzą z zaskarżonego przepisu rzeczywiście wynika z powtarzalnej i powszechnej interpretacji tego przepisu przyjętej przez sądy i organy administracji. Wymogu tego nie spełnia przytoczenie interpretacji zaskarżanego przepisu przyjętej przez sąd lub organ administracji, który ostatecznie rozstrzygnął o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżących. Niezbędne jest wykazanie, że interpretacja taka akceptowana jest powszechnie przez sądy i organy administracji. Jeżeli interpretacje inkryminowanego przepisu różnią się istotnie, to Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o konstytucyjności jednej ze sprzecznych interpretacji. Ujenolicenie linii orzeczniczej pozostaje w takiej sprawie zadaniem odpowiednio Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Sądu Najwyższego.

3. Stanowisko skarżących dotyczące interpretacji art. 76 ust. 1 u.g.n. nie jest jednolite na poszczególnych etapach postępowania. Przed Wojewódzkim Sądem



Administracyjnym oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym skarżący dowodzili, że zaskarżony przepis nie upoważnia rady gminy do podwyższania opłaty rocznej w sposób dowolny. Twierdzili, że przy ustalaniu wysokości podwyższonej opłaty rocznej konieczne jest uwzględnienie funkcji przypisanej opłacie rocznej przez ustawodawcę i rozpatrzenie dopuszczalności odstępstw od rozwiązań ustawowych na tle całokształtu przepisów o użytkowaniu wieczystym, cenie gruntu i opłatach. Powoływali się także na orzeczenia sądów, zgodnie z którymi dopuszczalne wyjątkowo na podstawie uchwały rady gminy podwyższenie opłaty powinno być odpowiednio umiarkowane i w sposób rażący nie może odbiegać od najwyższego poziomu opłaty jaki określa ustawa. Skarżący przed sądami administracyjnymi sformułowali także twierdzenie, zgodnie z którym sprzeczną z prawem byłaby stawka opłaty rocznej prowadząca do powstania zobowiązań, których wysokość przekracza wartość użytkowanej nieruchomości. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący starają się przedstawić art. 76 ust. 1 u.g.n. jako przepis jednoznacznie upoważniający kompetentne organy do całkowicie arbitralnego określenia wysokości opłaty rocznej. Utrzymują oni, że organy administracji nie są związane jakimikolwiek dyrektywami dotyczącymi określenia stawek opłaty rocznej, a działanie organów w zakresie wskazania stawki ma charakter jednostronny i władczy.

Rozbieżność interpretacji art. 76 ust. 1 u.g.n. zademonstrowania przez skarżących na poszczególnych etapach postępowania odzwierciedla różnice, jaki w tym względzie istnieją w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w literaturze przedmiotu. W judykaturze dotyczącej kwestionowanego przepisu można wyróżnić dwie linie. Zgodnie z jedną z nich, chociaż przepisy u.g.n. nie wyrażają wprost górnej granicy podwyższonej opłaty rocznej, to jednak istnieją podstawy, aby przyjąć, że kompetentne organy nie mogą działać w tym zakresie w sposób całkowicie dowolny. Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w prawomocnym wyroku z 1 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/Gl 912/09). Sąd podkreślił w tym orzeczeniu, że na gruncie u.g.n. aktualność zachowuje stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale z 9 sierpnia 1993 r., (sygn. akt III CZP 102/93) dotyczące sposobu interpretacji art. 40 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tj. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej u.g.g.), zgodnie z którym brak jest podstaw dla pełnej dowolności i swobody w ustalaniu wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego

nieruchomości. Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 lutego 1992 r. (sygn. akt II SA/Gd 96/92). Uchwała SN z 9 sierpnia 1993 r. oraz wyrok NSA z 21 lutego 1992 r. dotyczyły wprowadzenia nieobowiązującej już ustawy oraz sytuacji, w której wysokość opłaty wynikała z decyzji administracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w prawomocnym wyroku z 1 marca 2010 r. (sygn. akt II SA/GI 912/09) uznał jednak, że nie są to okoliczności uzasadniające przyjęcie tezy o zasadniczo odmiennym charakterze normy wynikającej z art. 76 ust. 1 u.g.n. w stosunku do rozwiązań wynikających z art. 40 ust. 3 u.g.g. Należy sądzić, że podstawą takiego rozumowania był fakt odniesienia się przez SN do art. 40 ust. 3 u.g.g. na marginesie właściwego uzasadnienia rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy wskazywał, że nawet w razie przyjęcia dopuszczalności zastosowania tego przepisu w odniesieniu do opłat ustalonych w ostatecznej już decyzji administracyjnej organ administracji nie miałby pełnej swobody w jej ustaleniu. Tezę o prawnym ograniczeniu swobody kształtowania opłaty rocznej na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przyjął także w innym prawomocnym wyroku wydanym 18 września 2014 r. (sygn. akt II SA/GI 805/14). W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia sąd wskazał: „Należy mieć też na uwadze, że prawodawca w delegacji dla podmiotów wymienionych w art. 76 ust. 1 ustawy nie zawarł żadnych kryteriów w oparciu o które miałyby być określone wysokości uchwalonych stawek, co niewątpliwie utrudnia wykazanie, że wysokości takie zostały ustalone z naruszeniem delegacji ustawowej. Oczywiście nie oznacza to, że stawki takie mogą być ustalane w dowolnej wysokości, w oderwaniu od istoty prawa użytkowania wieczystego oraz istniejących uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, w tym istotnych w gospodarce rynkowej kosztów korzystania z cudzej nieruchomości.” Stanowisko to znalazło także akceptację w niektórych wypowiedziach doktryny, w których przyjmuje się, że dla wysokości stawki procentowej opłaty rocznej decydujące znaczenie ma atrakcyjność nieruchomości, w tym m.in. położenie, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uzbrojenie w infrastrukturę techniczną i oczywiście rynek nieruchomości (por.np. D. Pęchorzewski [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*. D. Pęchorzewski red., Warszawa 2020, komentarz do art. 76, nb 1, G. Bieniek, M. Gdesz [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. red. S. Kalus, Warszawa 2012, komentarz do art. 76 u.g.n., uwaga 2).

Druga sposób rozumienia art. 76 ust. 1 u.g.n. przyjmowany w judykaturze i doktrynie zakłada, że kwestionowany przepis nie określa ani granic, ani kryteriów ustalenia wysokości opłaty. Właściwy organ ustalając opłatę wykonuje nie tylko kompetencje władzy publicznej, ale także decyduje o sposobie rozporządzania nieruchomościami odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, co jest przejawem wykonywania prawa własności. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 października 2018 r. (sygn. akt I OSK 226/17) oraz wspomnianym wyżej wyroku z listopada 2018 r. (sygn. akt ...). W tych wyrokach NSA przyjął, że skoro uchwała SN z 9 sierpnia 1993 r. (sygn. akt II CZP 102/93) dotyczyła podwyższenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wobec użytkowników wieczystych dysponujących ostatecznymi decyzjami o ustaleniu wysokości opłaty rocznej wydanymi przed dniem 5 grudnia 1990 r., co skutkowało naruszeniem ich praw nabytych, to stan faktyczny jest na tyle odmienny od sytuacji, w której opłata ustalana jest na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n., że nie sposób na gruncie nowej ustawy przyjąć aktualności poglądów wyrażonych przez SN w tym wyroku. Poglądu o istnieniu ustawowych ograniczeń co do sposobu ustalania wysokości opłaty rocznej na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n. nie wyraża także szereg komentatorów tego przepisu (por. np. A. Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2020, komentarz do art. 76, nb 1, E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Lex/el 2019, komentarz do art. 76, uwaga 1).

Z przedstawionego powyżej zestawienia poglądów judykatury i doktryny dotyczących kwestii istnienia kryteriów i granic podwyższenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego brak jest w tym zakresie ustalonego stanowiska. Rozstrzygnięcia sądowe dotyczące tego problemu są stosunkowo nieliczne. Nie potwierdzają one tezy o powszechnej i ustalonej wykładni zaskarżonego przepisu. Przeciwnie w orzecznictwie można wyróżnić wyraźnie dwie alternatywne interpretacje będące podstawą prawomocnych rozstrzygnięć zapadłych na gruncie zaskarżonego przepisu. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest ani rozstrzygnięcie o tym, która ze sprzecznych interpretacji przyjmowanych w orzecznictwie jest trafna, ani orzekanie o konstytucyjności wykładni dokonanej przez sąd w konkretnym rozstrzygnięciu. Zdaniem Sejmu przytoczone wyżej okoliczności przemawiają za potraktowaniem problemu sformułowanego przez skarżących za zagadnienie,

które na obecnym etapie rozwoju praktyki orzeczniczej nie może być przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ale powinno być rozstrzygnięte w ramach nadzoru judykacyjnego. Z tego też względu wydanie wyroku w niniejszej sprawie należy uznać za niedopuszczalne.

4. Dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną zależy także od spełnienia wymogów wskazanych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zdaniem Sejmu, skarżący w skardze z 30 maja 2019 r. r. (sygn. akt SK 58/19) nie zrealizowali w pełni obowiązku uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów, w zakresie, w którym wnoszą o stwierdzenie niezgodności.

Wymóg uzasadnienia przez skarżących zarzutu niekonstytucyjności wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Treść tej przesłanki, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym zakresie aktualność zachowują m.in. poglądy Trybunału zawarte w uzasadnieniach orzeczeń dotyczących art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) oraz art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157, ze zm.). Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu przez skarżącego jest niezbędną przesłanką dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Obowiązek uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności jest odrębny od wymogu sformułowania zarzutu. Uzasadnienie skargi nie może polegać na powtórzeniu treści zarzutów. Trybunał wskazał także, że poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymagania dotyczące treści skargi konstytucyjnej, co powinno skutkować odmową nadania dalszego biegu skardze. Zdaniem Trybunału: „niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (por. postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 4 marca 2015 r., sygn. akt Ts 155/13 oraz wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Prawidłowo

sformułowane uzasadnienie winno zawierać argumentację, która przez porównanie treści zakwestionowanej regulacji ustawy z treścią będących wzorcami kontroli norm konstytucyjnych określałaby i uprawdopodobniałaby ich wzajemną niezgodność (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Konieczne jest zrekonstruowanie wzorca konstytucyjnego, a także szczegółowego opisu zakwestionowanego przepisu. Nie jest wystarczającym uzasadnieniem samo powołanie wcześniejszych orzeczeń TK dotyczących danego wzorca (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Za poprawne formalnie nie można uznać także uzasadnienia, którego treść jest wprawdzie rozbudowana, ale pomija ono lub przedstawia błędnie zarówno treść kontrolowanego przepisu jak i istotę problemu konstytucyjnego.

5. Sejm stoi na stanowisku, że skarżący nie uzasadnili prawidłowo sformułowanych przez siebie zarzutów. Po pierwsze, uzasadnienie skargi w sposób nieprecyzyjny i błędny przedstawia normę wynikającą z inkryminowanego przepisu. Po drugie, skarżący pominieli w uzasadnieniu kluczowe elementy konieczne dla rozstrzygnięcia sformułowanego problemu konstytucyjnego. Z tego względu uzasadnieni skargi jest merytorycznie niepełne oraz logicznie niekoherentne. Nie odnosi się ono do najważniejszych elementów stanu prawnego, którego kontroli żądają skarżący. Pomija także kluczowe elementy konstytucyjnych wzorców kontroli, których mają zostać zastosowane w sprawie.

Skarżący twierdzą m.in., że ustawodawca, wprowadzając przepis art. 76 ust. 1 u.g.n., ustanowił istotne odstępstwo od reguł prawa prywatnego, „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” (skarga s. 10). Uzasadnienie skargi przedstawia jednocześnie konsekwencje zastosowania zaskarżonego przepisu jako „zmianę stawki procentowej opłaty rocznej” wskazując, że art. 76 ust. 1 u.g.n. obok art. 73 ust. 2 i ust. 2f u.g.n. (zmiana przeznaczenia gruntu) jest jednym z dwóch przypadków zmiany stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (skarga s. 11). Podnoszą przy tym, że kwestionowany przepis upoważnia jedną ze stron stosunku

prawnego do podwyższenia opłaty w drodze jednostronnej czynności o charakterze administracyjnoprawnym (skarga s. 11).

Powyższe twierdzenia całkowicie błędnie przedstawiają istotę i treść zaskarżonego przepisu. Sformułowanie „podwyższenie stawki procentowej” ma na gruncie art. 76 ust. 1 u.g.n. inne znaczenie niż pojęcie „zmiany stawki procentowej” na gruncie art. 73 tej ustawy. Ten drugi przepis odnosi się do zmiany treści istniejącego już stosunku prawnego. Dotyczy on sytuacji, w której strony zawarły już umowę użytkowania wieczystego określającą sposób korzystania z nieruchomości oraz związaną z nim stawkę opłaty rocznej. Zmiana tych postanowień w trakcie trwania stosunku użytkowania wieczystego wymaga zawarcia umowy między stronami (art. 73 ust. 5 u.g.n.). W przeciwieństwie do art. 73 u.g.n. zaskarżony przepis nie znajduje zastosowania do istniejących już stosunków prawnych. Art. 76 ust. 1 u.g.n. *in fine* stanowi wyraźnie, że podwyższenie stawki procentowej dokonane na jego podstawie może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że uchwała o podwyższeniu stawki procentowej podjęta na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n. pozostaje bez wpływu na obowiązki użytkowników wieczystych, którzy swojej prawa nabyli przed wejściem w życie tej uchwały (por. np. wyroki WSA w Gliwicach z: 1 marca 2010 r., sygn. akt II SA/GI 912/09 oraz 1 marca 2010 r., sygn. akt II SA/GI 913/09 oraz wyrok WSA w Olsztynie z 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/OI 327/12, wyrok NSA z 26 października 2016 r., sygn. akt I OSK 226/17, a także wydany w sprawie skarżących wyrok NSA z listopada 2018 r., sygn. akt ). Twierdzi się jednoznacznie, że „podwyższenie 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” (A. Prusaczyk, *op.cit.*, komentarz do art. 76, nb 1). Tym samym „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” (A. Prusaczyk, *op.cit.*, komentarz do art. 76, nb 4; por. także D. Pęchorzewski, *op.cit.*, nb 1; E. Bończak-Kucharczyk, *op.cit.* uwaga 1; E. Klat-Górska [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2015, komentarz do art. 76 u.g.n.,

uwaga 2; G. Bieniek, M. Gdesz, *op.cit.*, uwaga 1). Wysokość stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustalana jest każdorazowo w drodze umowy. Użytkownik wieczysty nie może być w związku z tym zobowiązany do zapłaty opłaty obliczonej na podstawie stawki, na którą wcześniej nie wyraził w umowie zgody. Art. 76 ust. 1 u.g.n. upoważnia wyłącznie do zaproponowania przyszłemu użytkownikowi wieczystemu stawki opłaty rocznej wyższej niż wynika to z ustawy. W tym znaczeniu użyto w tym przepisie pojęcia „podwyższenie stawki opłaty rocznej”. W art. 76 ust. 1 u.g.n. nie użyto natomiast sformułowania „zmiana opłaty rocznej”, którym posługują się skarżący w uzasadnieniu zarzutów skargi. Kwestionowany przez skarżących przepis określa przesłanki formalne pozwalające właścicielowi nieruchomości zastrzec w umowie wyższą stawkę opłaty rocznej niż wynika to z przepisów ustawy o charakterze dyspozytywnym. Obowiązkiwanie tej stawki zależy jednak od zgody osoby, która zdecyduje się na pierwotne nabycie użytkowania wieczystego na warunkach zaproponowanych przez właściciela nieruchomości. Powyższe okoliczności normatywne zostały przytoczone i wyjaśnione w uzasadnieniu zapadłego w sprawie skarżących wyroku NSA z listopada 2018 r. (sygn. akt                    ). Skarżący nie odnieśli się w jakikolwiek do tych wywodów, ale zawarli w skardze wywody dotyczące zmiany obowiązującej stawki opłaty, jednostronnego charakteru ingerencji w prawo użytkowania wieczystego oraz o uprzywilejowaniu właściciela nieruchomości, który na drodze środków administracyjnych może narzucić wysokość opłaty rocznej użytkownikowi wieczystemu, konstruując w ten sposób normę mającą wynikać z zaskarżonego przepisu nie tylko w sposób całkowicie niezwiązany z jego treścią, ale także oderwany od sposobu jego interpretacji w wyroku sądu, który ostatecznie ukształtował ich sytuację prawną.

Uzasadnienie skargi pomija całkowicie mechanizm kształtowania treści prawa użytkowania wieczystego oraz wynikające stąd konsekwencje zarówno dla problemu granic ustawowej ingerencji w to prawo, jak i ocenę pozycji prawnej użytkownika wieczystego w stosunku do właściciela nieruchomości. W literaturze wskazuje się, że użytkowanie wieczyste jest szczególnym prawem rzeczowym z punktu widzenia roli jaką w ukształtowaniu jego treści mają ustawa oraz umowa zawarta między właścicielem a użytkownikiem wieczystym. Wskazuje się, że „istnieje zasadnicza różnica w mechanizmie kształtowania treści użytkowania wieczystego i niektórych ograniczonych praw rzeczowych, np. użytkowania zwykłego, zastawu, hipoteki.

Otóż treść abstrakcyjnego ograniczonego prawa rzeczowego wyznacza ustawa. Umowa może ograniczyć się do wykreowania ograniczonego prawa rzeczowego, a więc do skonkretyzowania strony podmiotowej i przedmiotowej ograniczonego prawa rzeczowego. Inaczej jest natomiast, gdy idzie o użytkowanie wieczyste. Ustawa nie określa treści abstrakcyjnego prawa użytkowania wieczystego, przynajmniej w tym znaczeniu, że nie ma ustawowych postanowień, które określałyby zakres korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego na wypadek braku w umowie postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Umowa winna zatem nie tylko kreować użytkowanie wieczyste, ale i ustalać jego treść przez określenie sposobu korzystania z gruntu oddawanego w użytkowanie wieczyste” (por. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*. Kraków 2006, s. 181 i cytowana tam literatura). Ten sam mechanizm decyduje o treści obowiązków stron. Zwraca się uwagę na złożony charakter umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Ma ona w części charakter rozporządzający, w zakresie w którym prowadzi do ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i określenia jego treści, częściowo ma natomiast charakter zobowiązujący, w zakresie w jakim kształtuje o zobowiązania użytkownika wieczystego wobec właściciela gruntu (por. E. Drozd [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*. Kraków 1995, s. 99; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*. Kraków 1999, s. 273; J. Górecki, *Skutki ogłoszenia upadłości użytkownika wieczystego*, „Rejent” 2005, nr 9, s. 301, Z. Truszkiewicz, *op.cit.*, s. 318). Pominięcie umownej genezy zobowiązań do uiszczenia opłaty rocznej jest istotną wadą uzasadnienia skargi nie tylko ze względu na omówioną już wyżej sprzeczność wywodów skarżących dotyczących administracyjnego charakteru powstania zobowiązania, ale także na ocenę istnienia w polskim systemie prawnym mechanizmów mogących wpłynąć na zmniejszenie wielkości zobowiązań umownych wynikających z zawartej przez dłużnika umowy. Do zobowiązań z umów o ustanowienie użytkowania wieczystego może znaleźć zastosowanie art. 357<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1145 ze zm; dalej: k.c.), zgodnie z którym jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąco strata, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współzycia



społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy (por. np. A. Brzozowski, *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauzula rebus sic stantibus*. Warszawa 2014, s. 126). W odpowiednich przypadkach niewykluczone jest także powołanie się przez użytkownika wieczystego na przepisy dotyczące wyzysku. Jeżeli wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego została ustalona na poziomie, który powoduje, że świadczenia użytkownika przewyższają w rażącym stopniu wartość świadczenia właściciela, który zawierając umowę skorzystał z przymusowego położenia, niedołęstwa lub niedoświadczenia drugiej strony, to zgodnie z art. 388 § 1 k.c. możliwe będzie żądanie zmniejszenia świadczenia użytkownika wieczystego. Możliwość zastosowania tych przepisów jest niezbędnym elementem oceny sytuacji prawnej użytkownika wieczystego, przysługujących mu narzędzi ochrony jego praw oraz równowagi pozycji między podmiotami publicznymi oddającymi nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a podmiotem zaciągającym zobowiązania z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Brak odniesienia się do wskazanych instytucji jest istotną wadą uzasadnienia, która powoduje, że należy je uznać za metodologicznie niepoprawne oraz niepełne.

Uzasadnienie skargi jest także logicznie niepoprawne oraz merytorycznie niepełne ze względu na pominięcie w przedstawionej analizie konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości. Skarżący uzasadniają sformułowane zarzuty odnosząc się wyłącznie do kwestii ochrony praw użytkowników wieczystych, jako podmiotów, którym przysługuje konstytucyjna ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 Konstytucji. Z perspektywy uzasadnienia Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako podmioty władzy publicznej, które ingerują w konstytucyjne prawa użytkowników wieczystych. Jest to perspektywa błędna. Regulacja praw i obowiązków stron stosunku użytkowania wieczystego jest w istocie problemem wyważenia konstytucyjnych praw i wolności zarówno użytkownika wieczystego jak i właściciela nieruchomości, przy czym publiczny status tego drugiego w świetle dyrektywy wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie powinien prowadzić do upośledzenia poziomu i mechanizmów ochrony jego praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 ust. 1, a także art. 21 ust. 1 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek

negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać" (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednocześnie wielokrotnie, że do kluczowych aspektów prawa własności oraz innych zbywalnych praw majątkowych należy możliwość rozporządzania nimi (por. wyroki TK z: 2 października 2002 r., sygn. akt K 48/01; 16 października 2007 r., sygn. akt K 28/06; 17 grudnia 2008 r. sygn. akt P 16/08; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/09; 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12). Nie ulega wątpliwości, że do konstytucyjnych uprawnień Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jako właścicieli nieruchomości należy podejmowanie decyzji o tym, czy i na jakich warunkach dojdzie do rozporządzenia nieruchomości polegającego na oddaniu jej w użytkowanie wieczyste. Właściciel nieruchomości ma prawo wskazać poziom korzyści ekonomicznych, od których uzyskania uzależnia zgodę na rozporządzenie swoją własnością. Jednocześnie wobec funkcjonowania mechanizmów rynkowych właściciel nie może spodziewać się możliwości realizacji oczekiwań na dowolnie wskazanym poziomie. Relacja popytu i podaży kształtuje poziom wysokości wynagrodzenia, której realistycznie można spodziewać się w umowach. Taki mechanizm kształtowania opłat z tytułu rozporządzenia własnością (w tym z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego) znajduje umocowanie w art. 20 Konstytucji. W tym kontekście oraz w kontekście konsensualnego mechanizmu ustalenia wysokości opłaty brak ustawowego wskazania górnej granicy opłaty rocznej nie może być potraktowany jako ingerencja w prawo użytkowania wieczystego. Przeciwnie, u.g.n. zawiera przepisy, które powodują, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego korzystają z mniejszej swobody w ustalaniu ograniczają swobodę w ustalaniu ekonomicznych warunków rozporządzania ich własnością niż podmioty prywatne. Uzasadnienie skargi przedstawia problem

konstytucyjny związany z oceną art. 76 ust. 1 u.g.n. pomijając okoliczność, że powołane przez skarżących wzorce kontroli chronią nie tylko prawa użytkowników wieczystych, ale także prawa Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jako właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Sejmu przedstawione braki uzasadnienia wskazują nie tylko na to, że żądania skargi nie znajdują podstawy materialnej. Uzasadnienie skargi sformułowane w sposób sprzeczny z istotną treścią zaskarżonego przepisu, pomijające nie tylko problem wykazania istnienia ustalonej w orzecznictwie wykładni tego przepisu, ale sprzeczne nawet ze sposobem wykładni inkryminowanego przepisu dokonany w sprawie skarżących, a także przedstawiające w wadliwy sposób istotę problemu konstytucyjnego nie może być uznane za poprawne formalnie. Z tego względu należy uznać, że skarga w niniejszej sprawie nie spełnia wymogu wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. W związku z tym rozpoznanie skargi jest niedopuszczalne, a postępowanie zainicjowane jej wniesieniem powinno zostać umorzone.

6. W związku z przytoczonymi wyżej okolicznościami dotyczącymi przedmiotu kontroli oraz uzasadnienia skargi Sejm stoi na stanowisku, że rozpoznanie skargi w sprawie sygn. akt SK 58/19 jest niedopuszczalne, a postępowanie zainicjowane jej wniesieniem powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek