



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 1/21

BAS-WAK-829/21

Warszawa, 8 lipca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	08. 07. 2022
Nr wg EZD	1816

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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H P z 23 lutego 2018 r. (sygn. akt SK 1/21), 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 zaskarżenia

16 lutego 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej H P (dalej: skarżąca) z 23 lutego 2018 r. (sygn. akt SK 1/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c. lub Kodeks postępowania cywilnego) w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami).

Brzmienie kwestionowanych przepisów jest następujące:

- art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.:
„Sąd odrzuci pozew: [...] jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna”;
- art. 78 ust. 2-4 u.g.n.:
„Użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, zwanego dalej «kolegium», wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Wniosek składa się za pośrednictwem właściwego organu” (ust. 2);
„Wniosek, o którym mowa w ust. 2, składa się przeciwko właścicielowi nieruchomości. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki aktualizacji opłaty rocznej, spoczywa na właściwym organie” (ust. 3);
„Złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie zwalnia z obowiązku wnoszenia opłat rocznych w dotychczasowej wysokości. W przypadku niezłożenia wniosku obowiązuje nowa wysokość opłaty rocznej zaoferowana w wypowiedzeniu. Przepis art. 79 ust. 5 stosuje się odpowiednio” (ust. 4);
- art. 79 u.g.n.:
„1. Wniosek do kolegium składa się w formie pisemnej w dwóch egzemplarzach.

2. W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 89 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego kolegium wyznacza niezwłocznie termin rozprawy.
 3. Kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody. Jeżeli do ugody nie doszło, kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Od orzeczenia kolegium odwołanie nie przysługuje.
 4. W przypadku oddalenia wniosku obowiązuje wysokość opłaty zaoferowana zgodnie z art. 78 ust. 1. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.
 5. Ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium lub w wyniku zawarcia ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty.
 6. Kolegium przyznaje w orzeczeniu, na wniosek właściwego organu, zwrot kosztów postępowania od użytkownika wieczystego, jeżeli oddaliło w orzeczeniu wniosek, o którym mowa w ust. 1. Jeżeli kolegium w orzeczeniu uznało wniosek za zasadny, przyznaje, na wniosek użytkownika wieczystego, zwrot kosztów od właściwego organu.
 7. Do postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Do postępowania, o którym mowa wyżej, stosuje się również przepisy o opłatach i kosztach.
 8. Przepisy ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio, jeżeli sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową, w następstwie wniesienia sprzeciwu.
 9. Orzeczenie lub ugoda, której kolegium nadało klauzulę wykonalności, podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej";
- art. 80 u.g.n.:
- „1. Od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy

do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

2. Kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Wniosek, o którym mowa w art. 78 ust. 2, zastępuje pozew.
3. W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia.
4. Jeżeli sprzeciw dotyczy wyłącznie kosztów postępowania, przepisu ust. 3 nie stosuje się, a właściwy sąd rozstrzyga o kosztach postępowania postanowieniem na posiedzeniu niejawnym”.

II. Stan faktyczny

Stan faktyczny niniejszej sprawy kształtuje się następująco.

Pismem z października 2009 r. Prezydent m. W wypowiedział skarżącej wysokość dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, położonej w W , oferując nową opłatę roczną obowiązującą od stycznia 2010 r.

Skarżąca zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W (dalej: SKO) z wnioskiem o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wyżej wymienionej nieruchomości jest uzasadniona w innej wysokości. Orzeczeniem z września 2010 r. (sygn. akt) SKO ustaliło opłatę za użytkowanie wieczyste wymienionego gruntu w wysokości obowiązującej do grudnia 2009 r.

Prezydent m. W listopada 2010 r. wniósł sprzeciw od tego orzeczenia. Zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n., orzeczenie SKO utraciło moc, a wniosek skarżącej zastąpił pozew w sprawie.

Przewodniczący Sądu Rejonowego w W (dalej: Sąd Rejonowy), wobec niezuzpełnienia przez powódkę w wyznaczonym terminie braków formalnych pozwu zarządził jego zwrot na podstawie art. 130 § 2 k.p.c. skarżąca wskazała, że niezuzpełnienie braków formalnych pozwu w terminie było spowodowane omyłką pracownika Poczty Polskiej, do jakiej doszło przy wydawaniu skarżącej przesyłki poleczonej (skarga, s. 3).

Skarżąca – już po zwrocie pozwu wniesionego w trybie u.g.n. – uzuzpełniła braki formalne, a sprawa została wpisana pod nową sygnaturą akt zgodnie z wnioskiem

powódki. Sąd Rejonowy postanowieniem z lipca 2017 r. (sygn. akt
odrzucał pozew. Natomiast Sąd Okręgowy w W

(dalej także: Sąd Okręgowy) postanowieniem z listopada 2017 r.,
sygn. akt , oddalił zażalenie skarżącej od postanowienia Sądu
Rejonowego.

W tym stanie skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną. Zarządzeniem
sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2018 r. wezwano ją do usunięcia
– w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zarządzenia – braków formalnych skargi
konstytucyjnej przez wskazanie, które prawa i wolności skarżącej, wyrażone
w Konstytucji. Ponadto skarżąca została wezwana do przedstawienia uzasadnienia
zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym wzorcem
konstytucyjnym.

W wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego pełnomocnik
skarżącej w piśmie z 20 kwietnia 2018 r. wyjaśnił, że w niniejszej sprawie wzorcem
kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także podkreślił, że skarżąca nie była w stanie
zakwestionować opłaty rocznej proponowanej przez właściciela gruntu.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 31 października 2018 r. (sygn. akt
Ts 35/18), odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Po rozpoznaniu
zażalenia skarżącej na powyższe rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny
– postanowieniem z 19 stycznia 2021 r. – postanowił uwzględnić zażalenie i nadać
skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

III. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej, kwestionowane przepisy skutkują naruszeniem
przysługującego jej prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), bowiem:
„[s]komplikowana, administracyjno-cywilna procedura kwestionowania aktualizacji
opłaty rocznej” wynikająca z przepisów u.g.n. „ogranicza dostęp użytkownika
wieczystego do sądu” (skarga, s. 2). Ponadto, „nawet gdyby uznać, iż procedura
kwestionowania aktualizacji opłaty rocznej jest zgodna z Konstytucją, to prawo
skarżącej do sądu zostało naruszone przez niekonstytucyjną interpretację art. 199 § 1
pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4 oraz 79-80 ugn, tj. przez odrzucenie pozwu
skarżącej z powołaniem się na niedopuszczalność drogi sądowej pomimo, że – z uwagi
na niejednoznaczne przepisy ugn w tym zakresie – sprawa powinna była zostać

dopuszczona do rozpoznania ze względu na dyrektywę wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 2).

Skarżąca podkreśliła, że wniesienie sprzeciwu, o którym mowa w art. 80 ust. 1 u.g.n., przenosi spór do sądu powszechnego i podlega unormowaniom k.p.c. W ocenie skarżącej w sprawie nie wystąpiła żadna z postaci niedopuszczalności drogi sądowej, o której mowa w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. W jej ocenie z art. 80 ust. 1 zd. 2 i art. 80 ust. 2 zd. 2 u.g.n. nie wynika skutek, iż w razie zwrotu pozwu nie może on zostać złożony ponownie. Na tym tle skarżąca podniosła, że: „Konkluzja sądów obydwu instancji – wobec braku przepisu wprost zabraniającego ponownego złożenia pozwu – stanowi swoiste domniemanie niedopuszczalności drogi sądowej. W konsekwencji interpretacja zamykająca skarżącą drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji, kiedy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zabraniają wprost ponownego złożenia pozwu ani zakaz ten nie wynika z ugn jednoznacznie, jest sprzeczna z art. 45 Konstytucji” (skarga, s. 6-7).

Argumentację tę skarżąca powtórzyła w piśmie uzupełniającym w odpowiedzi na wezwanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na niekonstytucyjną interpretację art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. i wywiodła, że sytuacja w której się znalazła po zwrocie pozwu „nie jest uregulowana przepisami art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. [...] a ich analiza nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zwrócony pozew nie może zostać ponownie złożony” (pismo uzupełniające, s. 3). Zdaniem skarżącej: „Przyjęta przez sądy interpretacja skarżonych przepisów, skutkująca odrzuceniem pozwu Skarżącej, stanowi swoiste niedozwolone «domniemanie niedopuszczalności drogi sądowej» i tym samym narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*).

IV. Analiza formalna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub

innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylecia domniemania konstytucyjności ustawy (innego aktu normatywnego) lub jej części. Powinna ona zatem spełniać wymagania określone dla tego rodzaju środków prawnych przewidzianych w Konstytucji oraz w u.o.t.p.TK.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji wprowadza wymóg istnienia zależności między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec podmiotu skarżącego. Relacja ta przesądza o legitymacji do wystąpienia przez dany podmiot ze skargą, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter instrumentu inicjowania tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Stąd też niezbędną przesłanką skargi konstytucyjnej staje się wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem podmiot występujący ze skargą wiąże zarzut naruszenia swoich praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02 i 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03;). Ponadto unormowania wskazane przez skarżącego, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Oznacza to, że naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Regulacje u.o.t.p.TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach

wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym.

W ramach obowiązku przedstawienia uzasadnienia spełniającego wymogi określone w art. 53 u.o.t.p. TK skarżący zobowiązany jest w szczególności do:

- a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone;
- b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- c) przedstawienia stanu faktycznego.

Wymogi te nie mogą być przy tym traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym spoczywa bowiem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją. Do momentu, gdy skarżący nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz wyprowadzanej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznaje kontrolowane regulacje za konstytucyjne. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończona wstępna kontrola skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Mając powyższe na uwadze, Sejm w pierwszej kolejności odniesie się do formalnoprawnych przesłanek rozpoznania skargi. Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku. Oceny wymaga, czy procedowanie jest niedopuszczalne lub zbędne. Wystąpienie co najmniej jednej z ujemnych przesłanek skutkować powinno umorzeniem postępowania.

4. Z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 i art. 77 u.o.p.TK wynika wymóg, aby przedmiotem skargi był wyłącznie przepis prawny, który wykazuje podwójną kwalifikację. Po pierwsze, przepis ten musi być podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia (wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia), naruszającego podstawowe prawa skarżącej. Po drugie, przyczyna naruszenia powinna wynikać z treści zaskarżonego przepisu. Zatem przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącą przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który w sprawie podmiotu występującego ze skargą stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, naruszającego przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności (zob. wyrok TK z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 marca 2010 r., sygn. akt SK 57/08, 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 114/20).

Weryfikując powyższe wymogi pod kątem niniejszej sprawy zauważyć należy,

że zgodnie z opisanym przez skarżącą stanem faktycznym była ona stroną postępowania o ustalenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przed SKO, a następnie – wobec wniesienia sprzeciwu przez Prezydenta m. W , stała się stroną postępowania cywilnego. Postępowanie to zakończyło się – w następstwie odwołania skarżącej – wydaniem przez Sąd Okręgowy postanowienia oddalającego to odwołanie. Postanowienie Sądu Okręgowego jest prawomocne. Oznacza to zatem, że kwestionowany w skardze przepis stanowił podstawę wydanego przez sąd w jej sprawie ostatecznego wyroku i – hipotetycznie – mogło nastąpić naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych przysługujących skarżącej.

5. Sejm, prezentując stanowisko w niniejszej sprawie, kieruje się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego: „Szczególnym wymogiem skargi konstytucyjnej jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych jest konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi” (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). Na skarżącym spoczywa zatem obowiązek wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Trybunał Konstytucyjny zasadnie podkreślił, że: „Stanowi to konsekwencję przyjętego przez ustawodawcę rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej, z którego wynika konieczność uprawdopodobnienia przez skarżącego faktu naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej” (postanowienie TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano uwagę, że: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (zob. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Natomiast konsekwencją niewykonania przez skarżącą tych obowiązków jest umorzenie postępowania. W tej sytuacji dopuszczenie do

merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby przerzucenie ciężaru określenia sposobu naruszenia praw skarżącego na sąd konstytucyjny. To z kolei pozostawałoby w kolizji z szeroko rozumianą zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed polskim sądem konstytucyjnym. Podzielić należy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że: „[z]arzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją [...] powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

6. Z analizy skargi konstytucyjnej wynika, że skarżąca kwestionuje procedurę aktualizacji opłaty rocznej (o której mowa w art. 78 ust. 2-4 i art. 79-80 u.g.n.), uznając, że narusza ona prawo do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca podkreśla, że sytuacja, w której się znalazła po zwrocie pozwu „nie jest uregulowana przepisami art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. [...] a ich analiza nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że zwrócony pozew nie może zostać ponownie złożony” (pismo uzupełniające, s. 3).

Na potrzeby niniejszych rozważań zasadne jest syntetyczne omówienie trybu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia te zostały uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w szczególności w jej art. 78 (zob. bliżej A. Prusaczyk, *Komentarz do art. 78 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2021, s. 308-314; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 214-216; M. Horoszko, D. Pęchorzewski, *Komentarz do art. 78, [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. D. Pęchorzewski, Warszawa 2014, s. 161-162; G. Bieniek (aktualizacja M. Gdesz), *Komentarz do art. 78 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 512-516). Zgodnie z powołanym przepisem, organ reprezentujący właściciela gruntu powinien złożyć użytkownikowi wieczystemu na piśmie wypowiedzenie dotychczasowej opłaty rocznej wraz z propozycją wysokości nowej opłaty. Wypowiedzenie i propozycja dotyczą tylko wysokości opłaty, a nie mogą zmieniać stawki procentowej tej opłaty. Wypowiedzenie, chociaż jest dokonywane przez właściwy organ, nie mieści się w pojęciu decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.). Czynność ta ma charakter

cywilistyczny, stanowiąc oświadczenie woli jednej ze stron umowy co do istotnego elementu tej umowy. Jest wyrażeniem woli właściciela nieruchomości w odniesieniu do jej użytkownika wieczystego w sytuacji, gdy podmioty te łączy umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Należy podkreślić, że poddanie kontroli administracyjnej wskazanego oświadczenia w ramach postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym nie zmienia charakteru tego oświadczenia i nie czyni go aktem administracyjnym, (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 78, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 571 i powoływane tam orzecznictwo: wyroki WSA w Łodzi: z 17 października 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 567/19 i 22 października 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 538/19). Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę, że choć postępowanie o aktualizację rocznej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przebiega w dwóch fazach – przed samorządowym kolegium odwoławczym i potencjalnie (w razie wniesienia sprzeciwu) przed sądem powszechnym, w drodze procesu cywilnego – to w każdym stadium dotyczy sprawy cywilnej (zob. wyrok NSA z 26.08.2015 r., sygn. akt I OSK 2894/13). Stąd okoliczność, że w postępowaniu przed samorządowym kolegium odwoławczym, z mocy art. 79 ust. 7 u.g.n., stosuje się przepisy k.p.a. nie oznacza, że sprawa ta uzyskuje charakter sprawy administracyjnej (*ibidem*).

Doręczenie oświadczenia o wypowiedzeniu wysokości dotychczasowej opłaty rocznej powinno nastąpić do 31 grudnia roku, który ma być ostatnim rokiem wnoszenia opłaty w dotychczasowej wysokości (od 1 stycznia roku następnego ma obowiązywać opłata w nowej, zaktualizowanej wysokości). Natomiast niedotrzymanie tego terminu powoduje, że opłata w nowej wysokości będzie ewentualnie obowiązywała dopiero od 1 stycznia kolejnego roku.

Użytkownik wieczysty może – na podstawie art. 78 ust. 2 u.g.n. – w terminie 30 dni od otrzymania wypowiedzenia, złożyć do SKO właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Zgodnie z kolei z art. 80 u.g.n. wniesienie sprzeciwu od orzeczenia SKO jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, a wniosek złożony na podstawie art. 78 ust. 2 u.g.n. zastępuje pozew. Regulacja ta wskazuje, że postępowanie sądowe zainicjowane złożeniem sprzeciwu toczy się w granicach określonych przez treść wniosku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., a zatem w tych

samych granicach, w których postępowanie toczyło się przed samorządowym kolegium odwoławczym. Istotne jest, że po wniesieniu sprzeciwu orzeczenie SKO traci moc bez względu na treść zawartych w sprzeciwie argumentów merytorycznych, a sąd powszechny orzeka na nowo w sprawie, którą wcześniej rozpoznawało kolegium (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 12 października 2017 r., sygn. akt VI ACa 700/16). Skoro wniosek, o którym mowa, zastępuje wniesienie pozwu, należy oceniać jego treść stosownie do art. 321 k.p.c., z uwzględnieniem dodatkowo wymogu wcześniejszego wyczerpania postępowania o charakterze administracyjnym (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 78...*, s. 577-578).

7. Podkreślenia wymaga, że kwestia aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego stanowiła przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 13 marca 1996 r. (sygn. akt K 11/95) Trybunał Konstytucyjny uznał, „że powierzenie samorządowym kolegiom odwoławczym prawa do rozstrzygania – w postępowaniu przedsądowym – sporów o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, nie narusza art. 1, art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 56 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych, a tym samym, że kwestionowane przepisy art. 43a-f ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 6 powoływanej na wstępie ustawy z 21 października 1994 r., są zgodne z wyżej przytoczonymi przepisami art. 1, art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 56 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych, a także z art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku”.

Natomiast w wyroku z 4 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 35/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 80 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu do powołanego orzeczenia Trybunał zwrócił uwagę na uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami tryb przedsądowego rozstrzygania sporów. Jak wskazał: „Postępowanie to jest warunkiem koniecznym do wniesienia sprzeciwu od orzeczeń w sprawie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, przenoszącego spór na forum sądu powszechnego”. Trybunał zaakcentował z jednej strony klasyczny model procedury cywilnej (zapewniający

możliwość zwrócenia się bezpośrednio do sądu powszechnego lub szczególnego o udzielenie ochrony w sprawach cywilnych), z drugiej zauważył, że w niektórych wypadkach cywilne postępowanie sądowe, z mocy przepisów szczególnych, jest poprzedzone postępowaniami określonymi jako tzw. „przedsądowe”. *Ratio* tych rozwiązań sprowadza się do tego, że strona domagająca się ochrony prawnej ma możliwość (lub obowiązek) wykorzystania w pierwszej kolejności innego trybu załatwiania sprawy. Przejście z drogi postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego następuje za pomocą środka procesowego wszczynającego proces cywilny (pozwu). Żądanie to nie jest ukierunkowane na skontrolowanie decyzji administracyjnej, ale na ustalenie lub zasądzenie określonego świadczenia. Taki przedsądowy tryb rozstrzygania sporów określa ustawa o gospodarce nieruchomościami (wyrok TK z 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05; zob. także J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 229-230).

Odnosząc się do przyjętego modelu postępowania w sprawie aktualizacji opłaty rocznej Sejm zwraca uwagę na ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że „sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy [...], zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; zob. także: wyroki TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97 i 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05). Zarazem wymaga podkreślenia, że sprzeciw od orzeczenia SKO, rozstrzygającego spory o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, nie stanowi środka odwoławczego, lecz żądanie przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Wniesienie sprzeciwu w terminie wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne, tj.: 1) materialnoprawny (polega na utracie mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium, nawet wówczas, gdy sprzeciw był zgłoszony tylko co do części orzeczenia, 2) procesowy, tj. przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze

względu na miejsce położenia nieruchomości (wyrok TK z 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05).

Z przedstawionego orzecznictwa wynika zatem, że przyjęta w ustawie dwuetapowa procedura aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego zapewnia możliwość kontroli sądowej podejmowanych w tym względzie aktów, a tym samym nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sejm podziela także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „prawo do sądu nie ma bezwzględnego i absolutnego charakteru, a gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być w konsekwencji traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Gdyby przyjąć inne założenie, można by zasadnie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowania cywilnego, a które przecież służą, najogólniej mówiąc, zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Gwarancje konstytucyjne operują zestawem najbardziej podstawowych środków, od których zależy urzeczywistnienie sensu i znaczenia prawa do sądu, a w konsekwencji ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody ukształtowania procedur sądowych” (wyrok TK z 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04).

8. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. Powołane uregulowania ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczą kilku zagadnień, tj.: zwrócenia się do SKO o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona, procedury postępowania przed SKO, jak również uprawnienia do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia tego organu i przekazania sprawy do sądu powszechnego.

Odnosząc się do stanu faktycznego sprawy, uznać należy, że materia dotycząca zamknięcia drogi sądowej – stanowiąca istotę przedstawionego przez skarżącą problemu konstytucyjnego – została uregulowana w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n. Stąd też w ocenie Sejmu tylko te unormowania stanowią właściwy przedmiot zaskarżenia. W odniesieniu zaś do pozostałych przepisów zaskarżonych w skardze konstytucyjnej, potraktowanych przez

skarżącą jako związkowe, tj.: art. 78 ust. 3-4 i art. 79 ustawy o gospodarce nieruchomościami, postępowanie **podlega umorzeniu** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. W ocenie Sejmu, w odniesieniu do art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n., zachodzą wątpliwości co do uznania spełnienia przez skarżącą wymogów formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.p.TK. Skarżąca w sposób bardzo lakoniczny przedstawiła uzasadnienie odnoszące się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane unormowania art. 45 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja zawarta w skardze sprowadza się przede wszystkim do stwierdzenia, że kwestionowane rozwiązania proceduralne ukształtowanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami w zakresie aktualizacji opłaty rocznej ograniczają dostęp użytkownika wieczystego do sądu i sytuacja ta jest niekonstytucyjna z punktu widzenia realizacji prawa do sądu (skarga konstytucyjna, s. 5). Ponadto stwierdzono, że procedura kwestionowania aktualizacji opłaty rocznej jest skomplikowana (z jednej strony administracyjna, z drugiej zaś cywilna).

Skarżąca, pomimo zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego wzywającego do uzupełnienia uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie zrealizowała powyższego zobowiązania, nie przedstawiła analizy w zakresie naruszenia kwestionowanego przepisu, jak również nie wskazała, w jaki sposób prawo to zostało naruszone. Jej argumentacja nie zawiera odpowiednich dowodów, uprawdopodobniających niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a opiera się jedynie na jej odczuciach i wyobrażeniach. Skarżąca powinna oprzeć uzasadnienie m.in. na uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, czy też praktyki stosowania prawa (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06), czego jednak w skardze zabrakło.

10. Sejm zwraca również uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego funkcją sądu konstytucyjnego jest eliminacja z obrotu prawnego przepisów niezgodnych z ustawą zasadniczą, a nie ocena prawidłowości stosowania tych przepisów przez organy władzy publicznej. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa,

a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest «sądem prawa», a nie «sądem faktów». [...] Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu. [...] Dlatego niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa” (zob. postanowienie TK z 16 października 2018 r., sygn. akt SK 2/18).

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat niedopuszczalności skargi konstytucyjnej jako skargi na akt stosowania prawa, a nie na przepis. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, ale akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (zob. postanowienie TK z 9 maja 2017 r., sygn. akt SK 18/16).

W przedmiotowej sprawie skarżąca wskazuje na niekonstytucyjną interpretację art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 u.g.n. Daje temu wyraz stwierdzeniem: „Alternatywnie, nawet gdyby uznać, że procedura kwestionowania aktualizacji opłaty rocznej jest zgodna z Konstytucją, prawo do sądu zostało naruszone przez niekonstytucyjną interpretację [wyżej wymienionych unormowań – uwaga własna]” (skarga, s. 2). Podobnie skarżąca, w odpowiedzi na wezwanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, podnosi argument niekonstytucyjnej interpretacji u.g.n. Zdaniem skarżącej: „Przyjęta przez sądy interpretacja skarżonych przepisów, skutkująca odrzuceniem pozwu skarżącej, stanowi swoiste niedozwolone domniemanie niedopuszczalności drogi sądowej i tym samym narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji” (pismo uzupełniające, s. 3).

W powyższym kontekście zauważyć należy, że podnoszone przez skarżącą zarzuty naruszenia przez kwestionowane unormowania u.g.n. art. 45 ust. 1 Konstytucji są zarzutami dotyczącymi sposobu wykładni i stosowania prawa przez sądy rozstrzygające zawisłą przed nimi sprawę. Oznacza to, że faktycznym zamiarem skarżącej było potraktowanie instytucji skargi konstytucyjnej jako kolejnego instancyjnego środka odwoławczego. Analiza uzasadnienia skargi wskazuje bowiem,

że intencją skarżącą jest wyrażenie dezaprobaty dla stanowiska przyjętego przez sądy w analizowanej sprawie. Stanowisko Sejmu w sprawie skargi nie powinno jednak odnosić się do stosowania przepisów przyjętych w orzeczeniach sądów rozstrzygających sprawę skarżącą. Wypada przy tym jedynie odnotować, że Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Rejonowego, „(...) iż w sprawach dotyczących ustalenia opłaty rocznej postępowanie przed sądem musi być poprzedzone etapem administracyjnym przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym”, co wynika z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stąd w ocenie Sejmu Sąd Okręgowy zasadnie nie zgodził się z twierdzeniem skarżącej, „jakoby mimo zwrotu pozwu możliwe było jego ponowne wniesienie z pominięciem etapu administracyjnego przed SKO”.

11. Podsumowując, w ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna H P nie spełnia wymogów formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Skarżąca nie dopełniła spoczywającego na niej ustawowego obowiązku wykazania, że doszło do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca nie przeprowadziła wywodów ilustrujących naruszenie tej zasady. Uzasadnienie skarżącej jest lakoniczne i nie czyni zadość wymogom przewidzianym w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zdaniem Sejmu skarżąca potraktowała skargę konstytucyjną nie jako środek eliminacji z obrotu prawnego wadliwych (niezgodnych z Konstytucją) unormowań, ale jako środek interwencji w swojej indywidualnej sprawie jako kolejnego instancyjnego środka odwoławczego.

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w sprawie skargi konstytucyjnej H P z 23 lutego 2018 r. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek