

mod. 20.09.2019



Kania Stachura Toś  
Kancelaria Radców Prawnych

Kraków, 20 września 2019 roku

**Trybunał Konstytucyjny**  
**al. Jana Christiana Szucha 12 a**  
**00 – 918 Warszawa**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	24. 09. 2019
Nr wg EZD	.....

**Skarżący:**

- 1) H S (PESEL: )  
2) K S (PESEL: )

oboje zamieszkali w

reprezentowani przez pełnomocnika radcę prawnego Jowitę Kanię-Stachurę

nr wpisu: KR-1136

adres do doręczeń:

Kancelaria Radców Prawnych Kania Stachura Toś s. c.

ul. Smolki 5 lok. 103 B, 30 513 Kraków

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

### I. PRZEDMIOT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

Działając w imieniu Skarżących Pani H S i Pana K S, na podstawie pełnomocnictwa, które w załączeniu przedkładam, zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP), niniejszym składam skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie, że:

Art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U.2018.2204 z późn. zm.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z późn. zm.).

Jednocześnie wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżących zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem, w tym kosztów reprezentowania przez radcę prawnego, według norm prawem przepisanych.

## II. OKREŚLENIE PODSTAW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

### 1. Ostateczne rozstrzygnięcie organu władzy publicznej

Skarżący łączą naruszenie wskazanych w niniejszej skardze przysługujących im praw konstytucyjnych z wydaniem w dniu \_\_\_\_\_ października 2018 roku przez Sąd Okręgowy w B \_\_\_\_\_ Wydział I Cywilny (sygn. akt \_\_\_\_\_) wyroku oddalającego powództwo Skarżących o ustalenie opłaty rocznej, jak również z wydaniem przez Sąd Apelacyjny w B \_\_\_\_\_ Wydział I Cywilny w dniu \_\_\_\_\_ maja 2019 roku (sygn. akt \_\_\_\_\_) wyroku oddalającego apelację Skarżących od w/w orzeczenia Sądu Okręgowego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w W \_\_\_\_\_, doręczony Skarżącym w dniu 25 czerwca 2019 roku, jest **orzeczeniem ostatecznym w sprawie**. Tym samym **Skarżący wyczerpali wszystkie środki prawne** celem dochodzenia prawa do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Należy tu podkreślić, że ostateczność orzeczenia, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, oznacza jego prawomocność, czyli jego niezaskarżalność zwyczajnymi środkami zaskarżenia. „Skarga kasacyjna jako środek nadzwyczajny nie wchodzi w zakres pojęcia wyczerpania drogi prawnej”, a zatem „ewentualne złożenie skargi kasacyjnej (równoczesne, wcześniejsze lub późniejsze) nie ma znaczenia dla biegu tego terminu.” („Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej”, P. Tuleja, publikacja na stronie internetowej [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)).

Z uwagi na fakt, że po otrzymaniu wyroku Sądu Apelacyjnego (sygn. akt \_\_\_\_\_), Skarżącym nie przysługiwał już zwykły środek zaskarżenia w przedmiotowej sprawie, uznać należy, że orzeczenie to ma charakter ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach Skarżących.

### 2. Konstytucyjne prawa lub wolności, których naruszenie Skarżący łączą z wydaniem orzeczenia określonego w pkt 1

Z wydaniem wyroku Sądu Okręgowego w B \_\_\_\_\_ Wydział I Cywilny z dnia \_\_\_\_\_ października 2018 roku (sygn. akt \_\_\_\_\_) oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w B \_\_\_\_\_ Wydział I Cywilny z dnia \_\_\_\_\_ maja 2019 roku (sygn. akt \_\_\_\_\_) Skarżący łączą naruszenie prawa do ochrony możliwości korzystania z praw majątkowych bez nieuzasadnionych ograniczeń (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

### 3. Data doręczenia Skarżącym orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej

Z uwagi na fakt, że po otrzymaniu wyroku Sądu Apelacyjnego (sygn. akt \_\_\_\_\_), Skarżącym nie przysługiwał już zwykły środek zaskarżenia w przedmiotowej sprawie, uznać należy, że orzeczenie to ma charakter ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach Skarżących. Tym samym w dacie jego doręczenia pełnomocnikowi reprezentującemu Skarżących w postępowaniu przed Sądem II instancji, tj. **w dniu 25 czerwca 2019 roku, rozpoczął bieg 3-miesięczny termin dla Skarżących do wniesienia skargi konstytucyjnej**, o którym mowa

w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U.2016.2072 z późn. zm.).

Dowód: kopia elektronicznego potwierdzenia odbioru przesyłki *na okoliczność* daty doręczenia Skarżącym wyroku Sądu Apelacyjnego w B z maja 2019 roku, sygn. akt

**Występując z niniejszą skargą konstytucyjną Skarżący zachowali termin do jej wniesienia.**

#### **4. Informacja w sprawie nadzwyczajnych środków zaskarżenia**

Skarżący oświadczają, że od wyroku Sądu Apelacyjnego w B Wydział I Cywilny z maja 2019 roku, sygn. akt , została złożona skarga kasacyjna, którą Sąd Apelacyjny w B przekazał Sądowi Najwyższemu (na dzień sporządzenia niniejszej skargi skarga nie została jeszcze zarejestrowana).

#### **5. Zakwestionowana w skardze konstytucyjnej regulacja prawna, która stanowiła podstawę wydania orzeczenia, o którym mowa w pkt 1**

Zakwestionowany w niniejszej skardze konstytucyjnej przepis art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U.2018.2204 z późn. zm.) stanowił podstawę wyrokowania przez Sąd Okręgowy w B Wydział I Cywilny oraz Sąd Apelacyjny w B Wydział I Cywilny. W ocenie sądów obu instancji ww. przepis ustalający szczególne zasady aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu dla praw powstałych na skutek przetargu, wyłączył w odniesieniu do Skarżących możliwość dokonania aktualizacji z uwagi na wartość nieruchomości niższą niż cena gruntu ustalona w wyniku przetargu. Tym samym sądy obu instancji uznały, że wniosek Skarżących o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu nie zasługiwał na uwzględnienie.

### **III. UZASADNIENIE PODSTAW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ**

#### **1. Stan faktyczny**

Naruszenie wymienionych w punkcie II podpunkt 2 konstytucyjnych praw Skarżących nastąpiło na gruncie okoliczności faktycznych sprawy toczącej się z powództwa Skarżących przeciwko Gminie B o ustalenie zaktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu położonego w B przy ul.

##### 1.1. Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu

Skarżący K S prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P wygrał przetarg ustny nieograniczony, który odbył się kwietnia 2010 roku, obejmujący nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości niezabudowanej, stanowiącej własność Gminy B , położonej w B w rejonie ulic i oznaczonej numerami ewidencyjnymi , i ,

obręb o łącznej powierzchni m<sup>2</sup> (dalej: Nieruchomość). Zgodnie z warunkami wskazanymi w zarządzeniu nr Prezydenta Miasta B oraz treścią ogłoszenia o przetargu:

- cenę wywoławczą stanowiła kwota zł,
- stawkę procentową pierwszej opłaty ustalono na poziomie 25% ceny Nieruchomości osiągniętej w przetargu,
- opłaty roczne w wysokości 3% ceny Nieruchomości osiągniętej w przetargu mogły podlegać aktualizacji na skutek zmiany wartości Nieruchomości nie częściej niż raz w roku.

Na tej podstawie czerwca 2010 roku została zawarta umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pomiędzy Gminą B a K S i H S (akt notarialny sporządzony przed notariuszem w W W S, Rep – w załączeniu) na okres 99 lat za cenę zł netto. Nabycie nastąpiło na zasadach obowiązującego Skarżących ustroju wspólności ustawowej małżeńskiej na cele związane z prowadzoną przez K S działalnością gospodarczą. W umowie powtórzono zapis o możliwości aktualizowania wysokości opłaty rocznej nie częściej niż raz w roku w całym okresie trwania użytkowania wieczystego na skutek zmiany wartości Nieruchomości, z zastrzeżeniem, że będzie to 3% wartości Nieruchomości określonej na dzień aktualizacji.

Skarżący uiszcili pierwszą opłatę w wysokości zł przed zawarciem umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz uiszczali kolejne opłaty roczne w wysokości zł począwszy od 1 stycznia 2011 roku.

#### 1.2. Wniosek o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu

W 2017 roku na skutek określenia przez rzeczoznawcę majątkowego wartości Nieruchomości Skarżący powzięli wiadomość, że wartość ta uległa obniżeniu w stosunku do ustalonej w dacie zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W związku z tym lipca 2017 roku wystąpili do Gminy B o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Prezydent Miasta B pismem z dnia lipca 2017 r., nr , odmówił dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości na rok 2018 i lata następne. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U.2018.2204 z późn. zm.; dalej: UGN), jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste aktualizacji nie dokonuje się. W operacie szacunkowym załączonym przez Skarżących do wniosku o aktualizację wartość Nieruchomości ustalono na kwotę zł brutto, a więc jest ona niższa niż cena uzyskana w przetargu, co stanowi podstawę do zastosowania powołanego przepisu.

#### 1.3. Postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu

Po doręczeniu decyzji Prezydenta Miasta B Skarżący skierowali wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B (pismem z sierpnia 2017 r., uzupełnionym dnia sierpnia i sierpnia 2017 r.) podnosząc, że odmowa aktualizacji jest nieuzasadniona w świetle postanowień łączącej strony umowy z czerwca 2010 roku o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz treści dokumentów sporządzonych w toku postępowania przetargowego. Z przedmiotowych dokumentów wynika bowiem jednoznacznie, że przewidziano możliwość aktualizowania wysokości opłat rocznych w okresie trwania użytkowania wieczystego na skutek zmiany wartości Nieruchomości, nie częściej niż raz w roku.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B w orzeczeniu z dnia października 2017 roku, sygn. /, podzieliło opinię Prezydenta Miasta B o braku podstaw do dokonania aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego Nieruchomości. Podstawą wydania rozstrzygnięcia był art. 77 ust. 2 UGN, który w ocenie SKO znajdował zastosowanie w przedmiotowym stanie faktycznym.

Skarżący złożyli do Sądu Okręgowego w B Wydział I Cywilny sprzeciw od powyższego orzeczenia SKO. Argumentowali, że zgodnie z art. 73 ust. 5 UGN wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W stosunku do Nieruchomości przedmiotowe kwestie zostały uregulowane w umowie z 3 czerwca 2010 roku w sposób jednoznaczny. W paragrafie 4 ust. 2 pkt 2 lit. a wyraźnie dopuszczono możliwość dokonania aktualizacji opłaty rocznej w przypadku zmiany wartości Nieruchomości nie częściej niż raz w roku. Nie zawarto w niej również zastrzeżenia wskazującego, że z uwagi na tryb nabycia zasada ta jest ograniczona tylko do sytuacji wzrostu wartości Nieruchomości powyżej ustalonej w drodze przetargu ceny tej nieruchomości.

W toku postępowania przed Sądem I Instancji został sporządzony przez biegłego sądowego operat szacunkowy ustalający wartość nieruchomości na dzień 1 stycznia 2018 roku, z którego wynika, że wartość Nieruchomości jest znacznie niższa niż kwota przyjęta do ustalenia wysokości wiążącej Skarżących opłaty rocznej. Sąd ustalił również, że przystępując do przetargu i licytując i kierowali się przekonaniem o możliwości corocznej aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego Nieruchomości zgodnie z ogłoszonymi zasadami przetargu. Informacja ta została następnie powtórzona w umowie oddania Nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy w B wyrokiem z października 2018 roku oddalił w całości powództwo o ustalenie opłaty rocznej (w załączeniu). W uzasadnieniu Sąd powołał się na normę zawartą w art. 77 ust. 2 UGN, wskazując, że stanowi ona przepis bezwzględnie obowiązujący, a jej stosowanie nie może zostać wyłączone mocą umowy stron.

Nie zgadzając się z przedmiotowym rozstrzygnięciem Skarżący wnieśli apelację do Sądu Apelacyjnego w B zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego polegające na błędnej ocenie, że podstawy aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste określają w odniesieniu do Nieruchomości przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (w szczególności art. 77 ust. 2 tego aktu), a nie treść umowy stron. Wskazano również, że Sąd I Instancji pominął przy ustalaniu praw i obowiązków stron

działania Gminy B                    poprzedzające przetarg, podjęte w trakcie przetargu oraz przy zawieraniu umowy, które wprowadziły i utrzymywały Skarżących w błędzie co do warunków aktualizacji opłaty rocznej.

Sąd Apelacyjny w B                    wydając w dniu                    maja 2019 roku wyrok (w załączeniu), oddalił apelację jako bezzasadną, w całości dzieląc ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu I Instancji. Wskazał, że sposób aktualizacji opłat rocznych z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste odbywa się zawsze w oparciu o bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wśród nich znajduje się art. 77 ust. 2 UGN ustalający szczególne zasady aktualizacji dla stosunków prawnych powstałych na skutek przetargu. W sytuacji Skarżących przepis ten, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wykluczył możliwość dokonania aktualizacji z uwagi na wartość Nieruchomości niższą niż cena gruntu ustalona w wyniku przetargu.

## **2. Analiza przepisu art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U.2018.2204 z późn. zm.)**

Art. 77 ust. 2 UGN stanowi: *„Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.”*

Treść tego przepisu była analogiczna w dacie nabycia przez Skarżących prawa użytkowania wieczystego Nieruchomości i od tego czasu nie ulegała zmianom. Zgodnie z powszechnie przyjętą interpretacją, powołana norma wyłącza możliwość dokonania aktualizacji opłaty rocznej jedynie z powodu ustalenia niższej wartości nieruchomości, niż cena tej nieruchomości ustalona w drodze przetargu. W odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe ograniczenie to obowiązuje jedynie w okresie pierwszych 5 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W pozostałych przypadkach wyłączenie aktualizacji przewidziano na cały okres istnienia prawa użytkowania wieczystego.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów powszechnych, niekwestionowanego również przez doktrynę prawa, przedmiotowa norma znajduje zastosowanie w odniesieniu do procedury aktualizacji inicjowanej zarówno przez właściciela gruntu, jak i użytkownika wieczystego. W odniesieniu do omawianej regulacji Sąd Najwyższy przyjął, że: *„Przepisy art. 77-81 GospNierU zostały sformułowane przy zastosowaniu metody administracyjnoprawnej, stosownie do której jedna ze stron (właściwy organ administracji publicznej) kształtuje w sposób władczy sytuację prawną drugiej strony (użytkownika wieczystego).”* (uchwała z 13.9.2007 r., sygn. akt III CZP 73/07). W ocenie Sądu przyjęcie takiej metody wyklucza możliwość modyfikacji normy art. 77 ust. 2 UGN mocą woli stron stosunku prawnego, w tym w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Dodatkowo, w odniesieniu do użytkownika wieczystego zakaz dokonywania aktualizacji odnosi się nie tylko do podmiotu, który pierwotnie nabył prawo użytkowania wieczystego

w drodze przetargu, ale również do jego następców prawnych pod tytułem ogólnym albo szczególnym.

W takim duchu Sąd Najwyższy dokonał wykładni przedmiotowej normy w uchwale z dnia 13 września 2007 r. (sygn. akt III CZP 73/07), w której stwierdził, że:

*„(...) Z art. 77 ust. 2 zdanie 1 ustawy wynika, że, lege non distinguente, ograniczenie możliwości aktualizacji opłaty rocznej dotyczy nie tylko pierwszego użytkownika wieczystego, ale także kolejnych uprawnionych z tytułu tego prawa. Takie zróżnicowanie, gdyby ustawodawca uznał je za celowe, musiałoby bowiem wynikać wyraźnie z brzmienia przepisu. Na ogólnych zasadach należy więc przyjąć, że nabywca użytkowania wieczystego wchodzi w sytuację prawną swego poprzednika. Dlatego dalsze rozważania dotyczą możliwości obniżenia opłaty rocznej z inicjatywy każdego użytkownika wieczystego, zarówno pierwszego, jak i następnych.(...)”*

*Pogląd przyjęty w uchwale, zgodnie z którym przewidziane w art. 77 ust. 2 GospNierU wyłączenie dotyczy zarówno możliwości dokonania aktualizacji z urzędu, jak i na wniosek, wynika z wykładni językowej tego przepisu. Zamieszczone w nim sformułowanie "aktualizacji nie dokonuje się" oznacza wyłączenie aktualizacji w każdym wypadku objętym hipotezą art. 77 ust. 1 GospNierU. Przedstawiony pogląd znajduje potwierdzenie w wykładni systemowej. Z brzmienia przepisów art. 77 GospNierU wynika, że regulują one ogólne kwestie związane z aktualizacją wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Przepisy te statuują zasadę dopuszczalności aktualizacji w razie zmiany wartości nieruchomości (ust. 1), wyznaczają zakres wyłączenia takiej aktualizacji (ust. 2) oraz określają sposób aktualizacji (ust. 3 in fine i ust. 4). Zgodnie zaś z art. 77 ust. 3 in principio GospNierU, aktualizacji dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego. Dalsze przepisy odnoszą się do aktualizacji opłaty rocznej dokonywanej z urzędu (art. 78-80 GospNierU) albo na wniosek (art. 81 GospNierU). Skoro zatem w art. 77 ust. 3 GospNierU określono, z czyjej inicjatywy jest dokonywana aktualizacja wysokości opłaty rocznej, należy przyjąć, że - wbrew odmiennemu twierdzeniu Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu - nie było potrzeby powtórzenia sformułowania art. 77 ust. 2 GospNierU w art. 81 GospNierU. (...)"*

Jak wynika z przytoczonego wyroku, będącego wyrazem upowszechnionej i utrwalonej wykładni zaskarżonej regulacji, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, że przepis art. 77 ust. 2 UGN pozbawia użytkownika wieczystego (pierwszego oraz wszystkich jego następców) możliwości domagania się aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, jeśli prawo to nabyto w drodze przetargu, a uzasadnieniem żądania aktualizacji jest spadek wartości nieruchomości poniżej ustalonej w przetargu ceny. Jedynie w przypadku gruntów oddanych na cele mieszkaniowe wyłączenie prawa żądania aktualizacji jest czasowe (na 5 lat, po upływie których aktualizacja jest możliwa), w pozostałych przypadkach obejmuje cały czas trwania użytkowania wieczystego.

### **3. Naruszenie konstytucyjnych praw Skarżących**

Odmowa dokonania na wniosek Skarżących aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego Nieruchomości w oparciu o normę zawartą w art. 77 ust. 2 UGN narusza wyartykułowane w Konstytucji RP prawo do ochrony możliwości korzystania z praw

majątkowych bez nieuzasadnionych ograniczeń (art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) przysługujące każdemu podmiotowi prawnemu.

Nabyte przez Skarżących w 2010 roku prawo użytkowania wieczystego Nieruchomości jest niewątpliwie prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Na jego treść składa się zbiór wzajemnych praw i obowiązków stron stosunku cywilno-prawnego - właściciela gruntu (Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego) i użytkownika wieczystego. Zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.): „*W granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.*”. Grunt zostaje oddany użytkownikowi na ściśle określony czas i w ściśle określonym celu (determinującym sposób wykorzystania gruntu) w zamian na wynagrodzenie. Dekodując treść prawa użytkowania wieczystego z norm zawartych w Kodeksie cywilnym oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami można ustalić, że podstawowymi (istotnymi) jego cechami są:

- celowość,
- odpłatność,
- czasowość oraz
- przyznanie użytkownikowi prawa do korzystania z gruntu z wyłączeniem właściciela.

Powstanie tego prawa jest wynikiem umowy stron, choć możliwe jest również powstanie użytkowania wieczystego z mocy prawa, a także w drodze decyzji administracyjnej.

Ustawodawca doprecyzował poszczególne cechy prawa użytkowania wieczystego, to jest:

- określił sposób ustalania i weryfikacji realizacji celu, na jaki grunt został oddany;
- wskazał ramy czasowe, w jakich prawo użytkowania wieczystego może zostać ustanowione;
- precyzyjnie uregulował zasady ustalania wysokości opłat: pierwszej oraz kolejnych rocznych, wiążąc ich wysokość z wartością nieruchomości oraz celem, na jaki ustanawiane jest prawo użytkowania wieczystego.

Opłaty bowiem „są istotnym elementem tej instytucji” i „winny spełniać trzy podstawowe wymogi: 1) winny być rozkładane równomiernie przez cały okres trwania prawa wieczystego, 2) ich wysokość winna z jednej strony stwarzać możliwość pozyskania nieruchomości przez osoby niedysponujące niezbędnymi zasobami pieniężnymi, a z drugiej strony pozostawać w rozsądnej relacji do wartości nieruchomości i 3) opłaty winny być stabilne, a jeżeli już mogą być zmieniane, to w dłuższych przedziałach czasowych i na podstawie obiektywnych kryteriów.” („Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne”, Z. Truskiewicz, Zakamycze, Kraków 2006). Oznacza to, że **dla konstrukcji opłat rocznych istotne jest stworzenie powiązania pomiędzy ich wysokością a wartością (a nie ceną) nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.** Z drugiej strony, biorąc pod uwagę kolejną cechę prawa użytkowania wieczystego, czyli długotrwałość (zasadą jest oddanie gruntu na okres 99 lat), zasadnie ustawodawca przewidział mechanizm pozwalający na dostosowanie wysokości opłat rocznych do aktualnej wartości nieruchomości. Dzięki temu podstawą dokonania ich zmiany



jest kryterium obiektywne – wartość rynkowa nieruchomości, a nie cena umowna, która od faktycznej wartości może odbiegać (*in plus* bądź *in minus*). Uprawnienia w tym zakresie przyznano każdej ze stron stosunku prawnego, gdyż zarówno właściciel jak i użytkownik wieczysty mogą domagać się aktualizacji wysokości opłaty rocznej.

Nie ulega wątpliwości, że prawo użytkowania wieczystego zalicza się do kategorii innych praw majątkowych, stworzonej przez art. 64 Konstytucji RP. Wobec tego korzystanie z tego prawa, a więc z konglomeratu wszystkich związanych z nim uprawnień, podlega ochronie zgodnie z zasadami określonymi przez ustawę zasadniczą. Tym samym ochronie tej podlega również prawo do żądania aktualizacji opłat rocznych wynikające z art. 77 ust. 3 UGN. Dlatego wszelkie ograniczenia w możliwości korzystania z takiego prawa muszą znaleźć uzasadnienie w konieczności ochrony innych wartości, szczegółowo określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednak w żadnym wypadku ograniczenia – nawet uzasadnione wartościami wskazanymi w powołanym przepisie – nie mogą prowadzić do naruszenia istoty konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Całkowite pozbawienie użytkownika wieczystego prawa do żądania aktualizacji opłat rocznych niewątpliwie narusza istotę tego uprawnienia. Może też godzić w istotę użytkowania wieczystego, dla którego zasadą jest, aby wysokość opłat pozostawała w bezpośrednim związku z wartością gruntu. Brak możliwości aktualizacji zrywa tę zależność. W ocenie Skarżących wprowadzenie kwestionowanego ograniczenia nie jest również uzasadnione koniecznością ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności, gdyż nie uzasadniają one tak daleko idących ingerencji. Tym samym zastosowanie art. 77 ust. 2 UGN przy ocenie żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego Nieruchomości narusza zasadę równej ochrony prawnej praw majątkowych.

W świetle postanowień Konstytucji RP (art. 32 ust. 1) Skarżącym przysługuje również ochrona przed nierównym traktowaniem przez prawo. Konstytucja daje gwarancję, że *„wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)”* (orzeczenie TK z 9.3.1988 r., U 7/87). Pogląd ten został podtrzymany przez późniejsze orzecznictwo TK po wejściu w życie Konstytucji RP (m.in. wyrok TK z 22.3.2017 r., P 121/15; postanowienie TK z 11.8.2016 r., Tw 11/16). Niekwestionowaną istotą zasady równości jest bowiem nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej kategorii (m.in. wyrok TK z 3.7.2019 r., SK 20/18). W niniejszej sprawie cechą istotną (relewantną), w oparciu o którą należy dokonać oceny zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, jest „status wieczystego użytkownika nieruchomości”. Grupę tę (grupę podmiotów posiadających status użytkownika wieczystego) łączy to samo prawo rzeczowe prawo użytkowania wieczystego, którego treść w swej istocie pozostaje jednakowa niezależnie od sposobu, w jaki prawo to zostało nabyte. Skoro ustawodawca przyznał generalnie użytkownikom wieczystym prawo do domagania się aktualizacji opłaty rocznej, pozbawienie części z nich tego uprawnienia tylko w oparciu o tryb wyboru pierwszego użytkownika wieczystego – narusza zasadę równości. Kryterium to nie jest na tyle doniosłe, aby uzasadniać dalece posuniętą dyskryminację użytkowników, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu. Tryb przetargowy nabycia prawa użytkowania wieczystego nie determinuje bowiem treści tego prawa, w szczególności w żaden sposób nie

ustala faktycznej wartości nieruchomości objętej przetargiem ani nie ma wpływu na jej późniejsze zmiany. Te okoliczności są natomiast istotne dla ustalenia treści prawa użytkowania wieczystego, ponieważ od nich uzależniona jest wysokość opłat obciążających każdego użytkownika wieczystego. Tymczasem w stosunku do użytkowników wieczystych, którzy nabyli swoje prawo w drodze przetargu, ustawodawca arbitralnie powiązał cenę zaoferowaną w procedurze przetargowej z wartością nieruchomości na cały okres trwania prawa użytkowania wieczystego (99 lat) zarówno dla pierwszego, jak i każdego następnego użytkownika wieczystego danej nieruchomości. Ustawodawca dokonał więc nieuprawnionego zróżnicowania kategorii użytkowników wieczystych w sposób naruszający zasadę równości, gdyż zastosował kryterium zróżnicowania, które nie odnosi się do cechy istotnej (relewantnej).

Na skutek zastosowania przez organy administracji i sądy powszechne art. 77 ust. 2 UGN Skarżący zostali ograniczeni w możliwości korzystania z jednego z uprawnień składających się na treść prawa użytkowania wieczystego. Bez uzasadnionej przyczyny, całkowicie pozbawiono ich możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej w przypadku spadku wartości Nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu, przez co znaleźli się oni w sytuacji znacznie gorszej, niż inni użytkownicy wieczystości, którym prawo to zagwarantowano ustawowo (obecnie w okresach 3-letnich, a w dacie nabywania przez Skarżących prawa użytkowania wieczystego w okresach rocznych). Prawo to przewidziano nawet dla zwycięzców przetargów, o ile użytkowanie wieczyste nabyli na cele mieszkaniowe, jedynie zawieszając możliwość skorzystania z tego uprawnienia na okres pierwszych 5 lat.

W stanie prawnym ukształtowanym brzmieniem art. 77 ust. 2 UGN Skarżący nie mogą skutecznie domagać się zmiany wysokości opłaty rocznej pomimo upływu prawie 10 lat od daty nabycia prawa użytkowania wieczystego i wykazanego spadku wartości Nieruchomości. Możliwość tą odebrano im tylko i wyłącznie z uwagi na nabycie przez nich prawa w drodze wygranego przetargu. W ocenie Skarżących nie jest to czynnik uzasadniający tak daleko idące nierówności.

Na skutek zastosowania przez sądy orzekające w sprawie art. 77 ust. 2 Skarżącym całkowicie odebrano prawo do aktualizacji opłaty rocznej, istotnie naruszając możliwość korzystania z prawa majątkowego, tj. prawa użytkowania wieczystego. Tym samym ustawodawca nie zapewnił im równego w stosunku do innych użytkowników wieczystych poziomu ochrony praw majątkowych. Skarżący znajdują się w sytuacji diametralnie różnej od grupy pozostałych użytkowników wieczystych, w tym również takich, którzy nabyli prawo użytkowania wieczystego w drodze przetargu na inne niż Skarżący cele. Skutek ten przesądza w ocenie Skarżących, że kwestionowana norma prawna narusza przysługujące im prawo do równej ochrony prawnej praw majątkowych oraz prawo do równego traktowania. Jednoznaczność wykładni normy zawartej w art. 77 ust. 2 UGN determinuje treść rozstrzygnięć wydawanych w indywidualnych sprawach na niekorzyść podmiotów znajdujących się w sytuacji analogicznej do Skarżących. Gdyby nie treść art. 77 ust. 2 Skarżący mogliby skutecznie domagać się dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości Nieruchomości z uwagi na spełnienie w stanie faktycznym ustawowych przesłanek takiego żądania.

#### 4. Niezgodność kwestionowanego przepisu art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z prawami konstytucyjnymi Skarżących

##### 4.1. NIEZGODNOŚĆ Z ART. 64 UST. 1 I 2 W ZW. Z ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP

Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także ich równą ochronę prawną, jednak nie precyzuje zawartości katalogu innych praw majątkowych, pozostawiając w tym względzie swobodę ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „*prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (...)*” (wyrok z 16.6.2009 r., SK 42/08). Nieprzekraczalną granicę w kształtowaniu poszczególnych „innych praw majątkowych” wyznacza istota prawa własności.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego obowiązki ustawodawcy płynące z zasady równej ochrony praw majątkowych zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji „*mają dwojaki charakter. W wymiarze pozytywnym ustawodawca powinien ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony podmiotom praw majątkowych, a w wymiarze negatywnym - zobligowany jest powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić ochrony prawnej niektóre spośród tych podmiotów albo w stosunku do części z nich ochronę dowolnie osłabiać (...). Ustanawiając przepisy określające kształt praw majątkowych, ustawodawca musi pamiętać, aby zapewnić równą ochronę wszystkim podmiotom należącym do kategorii podmiotów podobnych.*” (wyrok z 12.12.2017 r., sygn. K 39/15 i powołane tam orzecznictwo).

Oczywiście nie oznacza to zakazu dokonywania jakichkolwiek różnicowań. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że „*zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a „równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii jurydycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie*” – (...).” (wyrok z 18.1.2011 r., sygn. P 44/08 i powołane tam orzecznictwo). Granice swobody ustawodawcy wyznaczają zasady wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w tym bezwzględny zakaz wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Każde takie zróżnicowanie powinno podlegać ocenie i kontroli w kontekście niezbędności w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób. Orzecznictwo Trybunału wypracowało test proporcjonalności, który w odniesieniu do wprowadzonego ograniczenia, bada:

- przydatność (czy ograniczenie jest adekwatne dla osiągnięcia zamierzonego celu?),
- niezbędność (czy ograniczenie jest konieczne dla realizacji i ochrony celu, z którym jest związane?) oraz
- proporcjonalność *sensu stricto* (czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela?).

Do kategorii „innych praw majątkowych”, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, należy niewątpliwie prawo użytkowania wieczystego gruntu, będące prawem rzeczowym treściowo najbliższym prawu własności. Jak wskazano wyżej z prawem użytkowania wieczystego związany jest szereg praw przysługujących stronom, z których dla niniejszej skargi najistotniejsze jest prawo użytkownika wieczystego do domagania się aktualizacji opłaty rocznej (zagwarantowane w art. 81 ust. 1 UGN). Ustawodawca uzależnił wykonanie tego prawa od zmiany wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczystego po dacie powstania prawa użytkowania wieczystego, co dowodzi jego woli ścisłego powiązania wysokości wynagrodzenia na użytkowanie wieczyste z aktualną wartością gruntu. Instytucja aktualizacji opłat rocznych jest niewątpliwie uzasadniona interesem obu stron stosunku prawnego, gdyż gwarantuje możliwość dostosowania opłat do zmieniających się realiów na rynku nieruchomości. Biorąc pod uwagę ustawowy czas trwania użytkowania wieczystego brak takiej możliwości prowadziłby niewątpliwie do pokrzywdzenia jednej ze stron z uwagi na zaburzenie ekwiwalentności wzajemnych świadczeń.

Przy tak ukształtowanej treści prawa użytkowania wieczystego norma zakodowana w art. 77 ust. 2 UGN stanowi przejaw ograniczenia użytkownika wieczystego w zakresie przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego, odrywa bowiem wysokość opłat od obiektywnego wskaźnika, jakim jest wartość nieruchomości, odsyłając do ceny z przetargu. Norma ta pozbawia użytkowników wieczystych prawa żądania aktualizacji opłaty rocznej, jeśli wartość nieruchomości spadnie poniżej ceny nabycia prawa użytkowania wieczystego. Dodatkowo odnosi się w równym stopniu do osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego po przeprowadzeniu przetargu na jego ustanowienie, jak również do ich następców prawnych (pod tytułem ogólnym albo szczególnym). Zakaz aktualizacji obowiązuje przez cały okres, na jaki ustanowiono to prawo.

W ocenie Skarżących tak daleko idące ograniczenie w wykonywaniu jednego z najistotniejszych elementów prawa użytkowania wieczystego narusza zasady przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jest oczywiste, że ustawodawca ma swobodę kształtowania treści praw podmiotowych. *„Jednak swoboda ustawodawcy nie jest bezwzględna i nieograniczona. Jej granicą jest ochrona gwarantowanych konstytucyjnie wolności i praw. Ustawodawca nie może bowiem arbitralnie kształtować treści i granic poszczególnych praw majątkowych.”* (wyrok z 5.2.2015 r., sygn. K 60/13). Tymczasem Skarżący nie znajdują uzasadnienia dla zaskarżonej regulacji w potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej, do których odwołuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uzasadnieniem nie jest również potrzeba ochrony wolności i praw innych osób. Osobą taką mógłby być tylko właściciel nieruchomości, który takiej ochrony nie potrzebuje; odpowiedni poziom gwarantują mu bowiem pozostałe przepisy ustaw kształtujących treść prawa użytkowania wieczystego.

Analizując poszczególne przesłanki ustalonego w orzecznictwie Trybunału testu proporcjonalności, należy wskazać co następuje:

Według przyjętej interpretacji, celem wprowadzonego w art. 77 ust. 2 UGN ograniczenia, jest sztuczne spetryfikowanie minimalnej wartości nieruchomości na poziomie ceny ustalonej w przetargu, a przez to *„ograniczenie zjawiska "windowania cen" nieruchomości przez*

uczestników przetargu zainteresowanych ustanowieniem na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Wobec brzmienia art. 77 ust. 2 każdy z uczestników powinien bowiem mieć świadomość, że sztuczne zawyżanie ceny w czasie przetargu może mieć bezpośredni wpływ na wysokość pierwszej opłaty i kolejnych opłat rocznych.” (uchwała SN z 13.9.2007 r., sygn. akt III CZP 73/07). Uzasadnieniem dla wyłączenia możliwości aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ma być fakt, że „zasadniczo to użytkownik wieczysty powinien ponosić ryzyko związane ze zmianami wartości nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji gospodarczego wykorzystania gruntu (jak w niniejszej sprawie).” (tamże). Tak rozumiane ograniczenie może faktycznie zniechęcić uczestników przetargu do oferowania ceny odbiegającej od wartości rynkowej nieruchomości, ale również od brania w ogóle udziału w przetargach. Można więc przyjąć, że jest przydatne do osiągnięcia powołanego wyżej celu. Czy jednak faktycznie skutek niweczający istotę przetargu, jaką jest uzyskanie najwyższej możliwej ceny (w celu uzyskania wysokiej pierwszej opłaty oraz przynajmniej początkowych opłat rocznych), leży w interesie właściciela nieruchomości? Na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco.

Znacznie większe wątpliwości budzi druga przesłanka testu proporcjonalności. W ocenie Skarżących kwestionowane ograniczenie nie jest niezbędne. Po pierwsze dlatego, że można wprowadzić regulację nie dyskryminującą określonej grupy użytkowników, która pozwoli osiągnąć przypisywany ustawodawcy cel. Można chociażby zwiększyć maksymalną wysokość pierwszej opłaty lub wydłużyć okres, jaki musi upłynąć, by dokonać pierwszej aktualizacji opłaty rocznej. Rozwiązania te stosować się będą do wszystkich użytkowników wieczystych jednakowo i nie naruszają konstrukcji tego prawa majątkowego. Nie będą odrywać wysokości opłat od wartości nieruchomości, nie obciążą tylko jednej strony stosunku prawnego ryzykiem wahań na rynku nieruchomości oraz pozwolą wyważyć interesy wszystkich zainteresowanych: właścicieli, uczestników przetargu, użytkownika wieczystego i jego następców prawnych.

Po drugie, ograniczenie to nie jest niezbędne także dlatego, że ryzyko sztucznego zawyżania cen w przetargu nie godzi w żadne prawa właściciela. Należy przypomnieć, że właściciel nieruchomości ogłaszając przetarg ma obowiązek stosować się do zasad wynikających przede wszystkim z art. 28, 37 i n. oraz 67 i n. UGN. Jedną z nich jest, aby **minimalna cena w postępowaniu przetargowym odpowiadała aktualnej wartości rynkowej nieruchomości**. Biorąc pod uwagę prawa rynku należy zakładać, że uczestnicy przetargu nie będą skłonni składać ofert znacznie odbiegających od wartości oferowanego im prawa. W tym kontekście nie sposób pominąć zasadnego spostrzeżenia dr. Jacka Jaworskiego: „Jeśli jednak w wyniku przetargu została ustalona cena znacznie wyższa od wartości nieruchomości, to świadczyć to może o wadliwości operatu, gdyż ten przecież miał na celu ustalenie możliwie precyzyjnie najbardziej prawdopodobnej ceny.” („Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pierwokup ustawowy”, J. Jaworski, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2013). To z kolei oznacza, że rynek skorygował błąd właściciela, i przetarg wskazał faktyczną wartość nieruchomości na datę jego przeprowadzenia. Nie doszło więc do żadnego sztucznego zawyżenia ceny, przed którym miałyby chronić kwestionowany przepis.

Co więcej, pozostałe finansowe warunki przetargu i późniejszej umowy właściciel może w granicach ustawowych ustalić swobodnie. To daje mu wystarczającą możliwość ochrony

swoich interesów majątkowych, na przykład poprzez ustalenie najwyższej stawki opłaty jednorazowej (25% ceny), którą użytkownik wieczysty musi uiścić najpóźniej w dniu zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Jeśli w przetargu zostanie uzyskana cena wyższa niż wartość nieruchomości, właściciel odniesie z tego tytułu korzyść otrzymując  $\frac{1}{4}$  tej kwoty od razu przy powstaniu prawa użytkowania wieczystego. Natomiast użytkownik wieczysty mógłby domagać się jedynie zmiany późniejszych opłat rocznych i to tylko wykazując, że nastąpiła zmiana wartości nieruchomości, co w kontekście ewentualnego błędu w wycenie nieruchomości po stronie właściciela, wcale nie jest tak proste i oczywiste.

Wprowadzone ograniczenie nie jest również niezbędne dla ochrony pozostałych uczestników przetargu, ponieważ stosują się do nich te same zasady, a każdy ma jednakową możliwość oceny własnych możliwości finansowych w kontekście zysków i strat wynikających z wybrania jego oferty. W oparciu o takie analizy uczestnicy ustalają maksymalną kwotę, jaką są w stanie zaoferować właścicielowi. Taka jest idea postępowania przetargowego.

Kwestionowane ograniczenie, zawarte w art. 77 ust. 2 UGN, z całą pewnością nadmiernie obciąża użytkownika wieczystego w stosunku do potrzeby ochrony praw właściciela, a więc naruszona została zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Konsekwencje wynikające ze stosowania art. 77 ust. 2 UGN są niewspółmierne do celu, jakiemu teoretycznie mają służyć. Norma wyłącza aktualizację opłat rocznych bezterminowo, chyba że wartość nieruchomości spadnie poniżej ceny ustalonej w przetargu. Tym samym przenosi na użytkownika wieczystego, który stanął do przetargu, ale też na jego następców prawnych, pełne ryzyko gospodarcze w przypadku znacznego spadku wartości nieruchomości, nawet jeśli nie można go było przewidzieć w ramach racjonalnego prowadzenia działalności. Użytkownik w praktyce będzie musiał zawsze ponosić wysokie opłaty, nawet jeśli nieruchomość nie będzie przedstawiała wartości takiej, jak w dacie prowadzenia postępowania przetargowego. Wszystko to w celu ochrony interesu finansowego właściciela, czyli zapewnienia mu dochodu z opłat (jednorazowej i rocznych) na poziomie przewyższającym wartość nieruchomości. Odbywa się to kosztem pewnej grupy użytkowników wieczystych. Do osiągnięcia tego celu wystarczyłoby przyjęcie mniej drastycznych (nie uderzających w samą konstrukcję użytkowania wieczystego) i nie różnicujących użytkowników wieczystych środków, jak chociażby odpowiednie ukształtowanie terminu, w którym każdy użytkownik wieczysty może się domagać aktualizacji opłaty rocznej po ustanowieniu tego prawa. Tego typu regulacja funkcjonuje w obowiązującym porządku prawnym w postaci art. 77 ust. 1, w którym ustawodawca zastrzegł, że aktualizacji opłat nie można dokonywać częściej niż raz na 3 lata. Termin ten jest wiążący dla wszystkich właścicieli i użytkowników wieczystych. W ocenie Skarżących nie budziłaby wątpliwości co do jej konstytucyjności, taka regulacja która wydłużałaby ten termin w przypadku żądania aktualizacji z uwagi na spadek wartości nieruchomości bezpośrednio po zawarciu umowy oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

Jak wynika z przytoczonych wyżej argumentów, bezwarunkowe i bezterminowe odebranie możliwości dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości nieruchomości w sytuacji, gdy w okresie użytkowania wieczystego spadnie ona poniżej ceny zaoferowanej w przetargu, z całą pewnością jest ograniczeniem nie spełniającym wymogów testu proporcjonalności z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym regulacja art. 77 ust. 2 UGN

narusza konstytucyjne prawo Skarżących do swobodnego wykonywania i ochrony przysługującego im prawa majątkowego w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu.

#### **4.2. NIEZGODNOŚĆ Z ART. 32 UST. 1 KONSTYTUCJI RP**

Adresatem art. 32 ust. 1 Konstytucji RP są władze publiczne, których obowiązkiem jest równe traktowanie jednostek w procesie stosowania prawa oraz kształtowanie prawa z uwzględnieniem zasady równości, czyli traktującego jednakowo podmioty znajdujące się w podobnych sytuacjach. Pojęcie podobieństwa zostało w orzecznictwie uściślone przez stworzenie kategorii cech prawnie relewantnych. Dla określenia, które podmioty powinny być w danej sytuacji traktowane równo, konieczne jest więc określenie, jakie cechy tych podmiotów są istotne z punktu widzenia danej regulacji prawnej.

Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wypracowała schemat oceny regulacji prawnej pod kątem jej zgodności z zasadą równości. *„Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to w związku z tym, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego, niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie traktowanie podmiotów podobnych.”* (wyrok z 12.12.2017 r., sygn. SK 13/15).

W odniesieniu do zaskarżonego przepisu w pierwszej kolejności należy wskazać, że został on umieszczony w większej jednostce redakcyjnej (art. 77 UGN), która określa zasady zmiany wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z tym przepisem zmiana ta polega na aktualizacji wysokości opłaty w odniesieniu do zmiany wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W związku z tym jej jedyną przesłanką jest wykazanie, że doszło do wzrostu lub spadku wartości nieruchomości w stosunku do wartości przyjętych za podstawę ustalenia aktualnie obowiązującej opłaty. Z powyższego wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było (i nie jest) pozostawienie opłat rocznych na jednym poziomie przez cały czas trwania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, wręcz przeciwnie, przewidział on dla każdej ze stron tego stosunku prawnego uprawnienie do zainicjowania zmiany ich wysokości. Rozwiązanie takie jest w pełni uzasadnione z uwagi na długotrwałość stosunku użytkowania oraz zmienność cen nieruchomości, która w pewnych okresach może być dość znaczna. Jest również oczywiste, że na przestrzeni lat ta wartość może nie tylko rosnąć, ale również spadać. Tak więc art. 77 i n. UGN regulują uprawnienie właściciela (każdego) i użytkownika wieczystego (każdego) do aktualizacji wysokości opłat

rocznych. Ustawodawca przyjął, że zasadą jest możliwość zmiany wysokości opłaty rocznej zarówno w górę, jak i w dół.

Dla oceny zasadności niniejszej skargi najistotniejsze jest, że ustawodawca przyznał każdemu użytkownikowi wieczystemu prawo do zainicjowania procedury zmiany wysokości opłaty rocznej. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że ze względów ekonomicznych w większości przypadków skorzystanie z tego uprawnienia będzie wiązało się ze spadkiem wartości nieruchomości oddanej użytkownikowi wieczystemu do korzystania.

Mimo to, w kwestionowanej niniejszą skargą normie, ustawodawca pozbawił niektórych użytkowników wieczystych tego uprawnienia, zamykając im w sposób całkowity drogę do dostosowania wysokości opłaty rocznej do aktualnej wartości nieruchomości. Jedyną okolicznością różnicującą użytkowników wieczystych na potrzeby tej regulacji jest wyłonienie użytkownika w drodze przetargu. Biorąc pod uwagę całokształt regulacji tworzących instytucję użytkownika wieczystego (zarówno o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnym) tylko w tym jednym przepisie ustawodawca odwołał się do takiego kryterium. W pozostałym zakresie tryb wyboru użytkownika wieczystego nigdy nie decyduje o wyodrębnieniu osobnej kategorii użytkowników wieczystych „z przetargu”.

Dodatkowo, nawet w obrębie tej sztucznie stworzonej grupy ustawodawca wprowadził dalsze zróżnicowanie. Tym razem za kryterium przyjął cel, na jaki grunt oddano w użytkowanie wieczyste. W efekcie ci użytkownicy „z przetargu”, którym nieruchomości oddano na cele mieszkaniowe, po upływie 5 lat od powstania prawa użytkowania wieczystego mogą żądać aktualizacji opłaty rocznej, jeśli wartość nieruchomości spadła (również poniżej ceny ustalonej w przetargu). W przypadku nieruchomości oddanych na inne cele nigdy takie uprawnienia nie będzie przysługiwało.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzając kwestionowaną regulację ustawodawca zróżnicował sytuację prawną podmiotów należących do tej samej kategorii, a więc użytkowników wieczystych, dzieląc ich przy zastosowaniu cechy, która nie jest istotna z punktu widzenia ani instytucji prawa użytkowania wieczystego ani interesów stron stosunku prawnego. Oczywiście Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasada równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nie ma charakteru absolutnego. Jednak swoboda ustawodawcy w kształtowaniu i regulowaniu zakresu praw majątkowych i stosunków społeczno-gospodarczych nie jest nieograniczona. W związku z tym należy ocenić, czy wprowadzone odstępstwo jest dozwolone w oparciu o zacytowane wyżej kryteria. W ocenie Skarżących - nie jest.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa na gruncie zaskarżonego przepisu należy przyjąć, że jedynym uzasadnieniem dla naruszenia zasady równości jest „*ograniczenie zjawiska "windowania cen" nieruchomości przez uczestników przetargu zainteresowanych ustanowieniem na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego.(...) Z takim celem regulacji nie do pogodzenia jest interpretacja proponowana przez Sąd Okręgowy w G. Powodowałyby ona bowiem, że użytkownik wieczysty, który doprowadził do sztucznego zawyżenia ceny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (albo jego następca prawny) mógłby, po wygraniu przetargu, korzystając z możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej, dążyć do obniżenia opłaty z powołaniem się na to, że wartość nieruchomości jest niższa niż cena ustalona w przetargu.*” (uchwała SN z 13.9.2007 r., sygn. akt III CZP 73/07). O ile można



uznać, że kryterium różnicowania (powstanie użytkownika wieczystego w drodze przetargu lub nie) pozostaje w związku z tak opisanym w orzecznictwie celem zaskarżonej regulacji, to z całą pewnością kryterium takie nie znajduje odzwierciedlenia w wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych uzasadniających odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Co więcej, przyjęcie zaproponowanego przez Sąd Najwyższy celu stoi w sprzeczności z ideą postępowania przetargowego, którego głównym zadaniem jest wyłonić ofertę najkorzystniejszą dla oferującego. W praktyce najczęściej chodzi właśnie o najwyższą cenę. Tym samym tworzenie równocześnie mechanizmu, który ma niweczyć taki skutek, jest zaprzeczeniem racjonalności ustawodawcy, szczególnie, że właściciel nieruchomości uzyskuje wymierną korzyść w postaci opłaty jednorazowej, która może wynosić od 15 % do 25 % ceny uzyskanej w przetargu. Użytkownik wieczysty nie może również – wbrew założeniu przyjętemu przez Sąd Najwyższy – od razu domagać się obniżenia opłaty rocznej, zgodnie bowiem z ogólnie obowiązującymi przepisami aktualizacja możliwa jest w odstępach co najmniej 3-letnich. Dążenie do ochrony interesów ekonomicznych właściciela nieruchomości kosztem tak znacznego naruszenia praw sztucznie stworzonej grupy użytkowników wieczystych narusza regułę ważenia dóbr, do której odwołuje się orzecznictwo Trybunału.

Rozważając dalsze konsekwencje stosowania zaskarżonej normy należy wskazać, że skutki ewentualnego „sztucznego zawyżania cen” ponosić ma nie tylko wygrywający przetarg użytkownik wieczysty, ale również wszyscy jego następcy prawni, którzy nie mają żadnego wpływu na ustalenie ceny nieruchomości. Nie powinni więc ponosić odpowiedzialności za ewentualne „sztuczne zawyżenie ceny” przez bezpośrednich uczestników przetargu. W efekcie wprowadzonej regulacji bezpośrednio obciążają ich i tylko ich konsekwencje wahań wartości nieruchomości i koszty związane z brakiem możliwości zmiany opłaty rocznej w okresie, kiedy przysługuje im prawo użytkowania wieczystego. Zawsze będą musieli płacić opłatę roczną oderwaną od wartości nieruchomości, jeśli wartość ta uległa obniżeniu. Może to mieć daleko idące niekorzystne konsekwencje dla ich sytuacji majątkowej. Niewątpliwie dyskryminuje ich w stosunku do innych nabywców prawa użytkowania wieczystego.

Uznać należy, że zaskarżone rozwiązanie tworzy w stosunku do tej kategorii osób stan niesprawiedliwości. Prowadzi do sytuacji, w której pewna ograniczona grupa użytkowników wieczystych obarczona została odpowiedzialnością za cudze działania. Dodatkowo także ponosi ryzyko gospodarcze znacznie większym niż pozostali użytkownicy wieczysti, przyjmując (pod przymusem woli ustawodawcy) na siebie pełną odpowiedzialność ekonomiczną za wahania cen nieruchomości. Efekt regulacji wprowadzonej w art. 77 ust. 2 UGN jest w tym zakresie sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 listopada 2010 roku (sygn. K 2/10): „*Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97)*”.

Z powyższego wynika, że kwestionowana regulacja prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania w co najmniej 3 aspektach. Po pierwsze, różnicuje grupę użytkowników wieczystych w oparciu o kryteria nie znajdujące uzasadnienia w wartościach i zasadach konstytucyjnych, pozbawiając pewną ich część jednego z podstawowych uprawnień konstytuujących prawo użytkowania wieczystego – prawa do domagania się aktualizacji opłaty rocznej w przypadku spadku wartości nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu. Po drugie, różnicuje wewnątrznie sztucznie stworzoną kategorię użytkowników wieczystych, którzy prawo użytkowania wieczystego nabyli po przeprowadzeniu postępowania przetargowego, odbierając bezwarunkowo i bezterminowo możliwość aktualizacji opłaty rocznej tylko tym, którym nieruchomości oddano w użytkowanie na cele inne niż mieszkaniowe. Po trzecie, stawia w jednakowej sytuacji użytkowników wieczystych biorących czynny udział w przetargu i ich następców prawnych pod tytułem ogólnym albo szczególnym (wszystkim równo odbierając prawo domagania się aktualizacji opłaty rocznej w przypadku spadku wartości nieruchomości poniżej ceny ustalonej w przetargu), choć ta druga kategoria użytkowników nie miała żadnego wpływu na przebieg przetargu, a tym samym nie mogła się dopuścić „sztucznego zawyżenia ceny”, któremu chciał zapobiegać ustawodawca.

Jak wyżej wykazano szeroki zakres wprowadzanych przez art. 77 ust. 2 UGN nierówności nie znajduje uzasadnienia w wartościach, które przepis miałby chronić. Regulacja ta nie może więc zostać uznana za zgodną z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

## **5. PODSUMOWANIE**

W świetle przytoczonych powyżej okoliczności faktycznych i twierdzeń prawnych uzasadnione jest przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny niniejszej skargi do rozpoznania oraz ocena zgodności normy prawnej zawartej w art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U.2018.2204 z późn. zm.) z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z późn. zm.). W ocenie Skarżących przedmiotowa regulacja jest bowiem sprzeczna z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

JOWITA KANIA-STACHURA  
RADCA PRAWNY

### **Załączniki:**

- 1) pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej
- 2) umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z .06.2010 r. – akt notarialny rep.  
nr
- 3) odpis wyroku Sądu Okręgowego w B Wydział I Cywilny z .10.2018 r. (sygn. akt  
)

- 4) odpis wyroku Sądu Apelacyjnego w B Wydział I Cywilny z .05.2019 r. (sygn. akt )
- 5) kopia elektronicznego potwierdzenia odbioru przesyłki
- 6) cztery egzemplarze skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami