



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 44/21
BAS-WAK-2022/21

Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

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 i K S z 24 września 2019 r. (sygn. akt SK 44/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899) jest **zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem skargi konstytucyjnej z 24 września 2019 r., wniesionej przez H i K S (dalej: skarżący), jest zgodność art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899, dalej u.g.n.) z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „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.”

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. W 2010 r. K S złożył ofertę w przetargu nieograniczonym, którego przedmiotem było wyłonienie użytkownika wieczystego nieruchomości będącej własnością Miasta B . Cenę wywoławczą stanowiła kwota , - zł. Pierwsza opłata została ustalona na wartości ceny nieruchomości osiągniętej w przetargu, natomiast opłaty roczne w wysokości ceny nieruchomości osiągniętej w przetargu mogły podlegać aktualizacji na skutek zmiany wartości nieruchomości nie częściej niż raz w roku. Na tej podstawie czerwca 2010 r. skarżący zawarli z właścicielem nieruchomości umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste na okres lat, nabywając prawo użytkowania wieczystego jako część swojego małżeńskiego majątku dorobkowego. W 2017 roku skarżący uzyskali informację o tym, że zgodnie z wyceną użytkowanej przez nich nieruchomości, jej wartość uległa obniżeniu w stosunku do wartości ustalonej w dniu zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W związku z tym wystąpili do Prezydenta Miasta B o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Prezydent Miasta odmówił dokonania aktualizacji opłaty rocznej. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że aktualizacja nie

może zostać dokonana ze względu na dyspozycję normy wynikającej z art. 77 ust. 2 u.g.n.

2. Skarżący złożyli odwołanie od decyzji Prezydenta do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B , podnosząc, że odmowa aktualizacji jest nieuzasadniona w świetle postanowień łączącej strony umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz treści dokumentów sporządzonych w toku postępowania przetargowego. Dokumenty te nie zawierają zastrzeżenia, które odpowiadałoby treści art. 77 ust. 2 u.g.n. Zdaniem skarżących, wobec odmiennego uregulowania zagadnienia aktualizacji opłat w umowie, brak było podstaw do odwołania się do treści art. 77 ust. 2 u.g.n. Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie podzieliło stanowiska skarżących, wskazując, że strony umowy o użytkowanie wieczyste nie mogą skutecznie uchylić obowiązywania przepisów u.g.n. dotyczących zasad aktualizacji opłat.

3. Skarżący złożyli do Sądu Okręgowego w B sprzeciw od rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Argumentowali, że zgodnie z art. 73 ust. 5 u.g.n. wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Wobec jednoznacznych postanowień tej umowy brak jest zatem ich zdaniem podstawy do zastosowania art. 77 ust. 2 u.g.n. Wykazali także w toku postępowania, że wartość użytkowanej przez nich nieruchomości jest znacznie niższa od wartości przyjętej w chwili zawierania umowy. Ich zdaniem, działając w zaufaniu do treści umowy, mieli prawo spodziewać się, że w takiej sytuacji wysokość opłat zostanie obniżona. Sąd Okręgowy w B powództwo skarżących oddalił w całości. Opowiedział się za stanowiskiem, zgodnie z którym zasady zmiany opłat z tytułu użytkowania wieczystego określone zostały w ustawie i nie mogą być zmieniane umownie. To samo stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w B , który rozpoznawał sprawę w wyniku złożenia przez skarżących apelacji od wyroku sądu pierwszej instancji. Wyrok sądu apelacyjnego jest ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżących.

III. Zarzuty skarżących

1. Skarżący zarzucają, że wyłączenie możliwości aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w okolicznościach wskazanych w kwestionowanym przepisie jest konstytucyjnie wadliwe z dwóch powodów. Po pierwsze, ingeruje ono bez dostatecznego uzasadnienia w istotę prawa majątkowego, jakim jest użytkowanie wieczyste, a jednocześnie – po drugie – ograniczenie zakresu ingerencji wyłącznie do użytkowników wieczystych, którzy nabyli swoje prawo w wyniku przetargu nie da się pogodzić z zasadą równości wobec prawa. W odniesieniu do pierwszej z tych kwestii skarżący argumentują, że możliwość modyfikacji wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego należy do istoty tej instytucji podobnie jak ustalenie wysokości tej opłaty proporcjonalnie do wartości użytkowanej nieruchomości. Możliwość obniżenia opłaty proporcjonalnie do spadku wartości nieruchomości skarżący kwalifikują jako element korzystania z prawa użytkowania wieczystego. W ocenie skarżących, wprowadzenie kwestionowanego ograniczenia aktualizacji wysokości opłaty nie jest także uzasadnione koniecznością ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności, co przesądza o wadliwości tej konstrukcji z punktu widzenia kryteriów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Skarżący zwracają także uwagę na zróżnicowanie sytuacji użytkowników wieczystych, którzy nabyli to prawo w ramach procedury przetargowej oraz pozostałych nabywców tego prawa. Ich zdaniem, status użytkownika wieczystego nieruchomości jest cechą relewantną, z której istnieniem łączy się dyspozycja równego traktowania wszystkich podmiotów odznaczających się tą cechą. W tym kontekście wątpliwości skarżących budzi ograniczenie zakresu zastosowania kwestionowanego przepisu wyłącznie do osób, które użytkowanie wieczyste nabyły w wyniku przetargu oraz ich następców prawnych. Skarżący zarzucają, że sposób powstania prawa nie jest kryterium uzasadniającym zróżnicowanie sytuacji prawnej użytkowników wieczystych w odniesieniu do możliwości obniżenia opłaty rocznej. Nie ma ich zdaniem jakichkolwiek argumentów natury konstytucyjnej, które przemawiałyby za pozbawieniem możliwości obniżenia opłaty rocznej użytkowników wieczystych wskazanych w kwestionowanym przepisie, w sytuacji, w której pozostali użytkownicy mogą skorzystać z takiego uprawnienia.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę, Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14; postanowienia TK z: 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20). Stąd składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 9 lipca 2021 r. r. o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej w analizowanej części (sygn. akt Ts 142/19), wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) (zob. m.in. wyroki TK z: 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16; 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 12/20).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna musi zatem odnosić się do naruszenia praw i wolności skarżącego określonych w Konstytucji. Oznacza to, że nie każdy przepis Konstytucji może zostać powołany w skardze jako wzorzec kontroli. Podstawą skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy konstytucyjne, z których można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe (por. L. Bosek, M. Wild [w:] *Konstytucja RP. T. I Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1845; J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 900). Trybunał wskazał, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć na naruszeniu przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa, kierunków działania organów władzy publicznej, zasady poprawnej legislacji lub ogólnego kryterium demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98; 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08 oraz postanowienia TK z: 24 października 2001 r.,

sygn. akt SK 10/01; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, TK dokonuje korekty żądania skarżącego zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* albo odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie.

3. W tym kontekście jako nieprawidłowe należy uznać wskazanie przez skarżących art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli. Pogląd o niedopuszczalności powołania w skardze konstytucyjnej naruszenia prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jako odrębnego i samodzielnego wzorca kontroli można obecnie uznać za dominujący w orzecznictwie TK (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 7 listopada 2009 r., sygn. akt K 18/06; 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08; 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14 oraz postanowienia TK z: 17 lutego 1999 r., sygn. akt Ts 154/98; 30 września 1999 r., sygn. akt Ts 97/99; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 188/00; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 18 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 71/19 oraz 27 października 2021 r., sygn. akt SK 40/20;). Jest to także stanowisko przeważające w literaturze (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 124, W. Borysiak, L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. t. I Komentarz do art. 1 -87*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 834-835, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 833). Pogląd o niedopuszczalności powołania art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako samodzielnego wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej wynika m.in. z przyjętego przez TK stanowiska, zgodnie z którym prawo do równego traktowania, będąc wprawdzie konstytucyjnym prawem jednostki, jednocześnie ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”). W konsekwencji, przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych konstytucyjnych wolności i praw, to prawo do równego traktowania „nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę w tym samym postanowieniu, że gdyby przyjąć pogląd, zgodnie z którym

„art. 32 Konstytucji wyraża analogiczne jak inne prawa i wolności konstytucyjne prawo do równego traktowania, należałoby jednocześnie przyjąć, iż prawo to podlega ograniczeniom dopuszczalnym w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał neguje tymczasem możliwość zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji w stosunku do prawa wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie takie nie byłoby, zdaniem TK, „prawidłowe z uwagi na inną konstrukcję prawną równości wobec prawa. Wszelkie różnicowania sytuacji prawnej uważane są bowiem za realizację właściwie pojmowanej równości, a nie wyjątku od niej”. Powoływanie się przez skarżącego na naruszenie zasady równości jest możliwe tylko w związku z naruszeniem innych praw i wolności wynikających z Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w tym samym postanowieniu zauważył także, że jeżeli normy prawa lub działania władz publicznych nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.

Sejm stoi na stanowisku, że przytoczone wyżej poglądy TK dotyczące charakteru prawnego zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz jej niesamodzielnej roli jako wzorca kontroli powołanego w skardze konstytucyjnej są trafne i zachowują w pełni aktualność. Skarżący nie tylko formalnie powołuje art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samoistny wzorzec kontroli, ale także konstruuje argumentację dotyczącą naruszenia konstytucyjnej zasady równości w sposób abstrakcyjny i oderwany od innych praw i wolności konstytucyjnych. Sejm uważa jednak, że w niniejszej sprawie wadliwość *petitum* skargi może zostać skorygowana zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*.

4. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na wniosek, pytanie prawne sądu czy skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pisma procesowego składają się bowiem treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm

prawnych stanowiących podstawę kontroli (zob. np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

5. Analiza treści uzasadnienia skargi w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że istotą drugiego z problemów konstytucyjnych sformułowanych przez skarżących jest ochrona ich praw majątkowych. Na stan majątkowy jednostki składają się posiadane przez nią aktywa oraz obciążające ją zobowiązania. Możliwość obniżenia zobowiązań z tytułu opłaty rocznej proporcjonalnie do zmniejszenia wartości użytkowanej nieruchomości należy rozpatrywać w kategoriach ochrony praw majątkowych jednostki. Skarżący kwestionują zasadność zróżnicowania poziomu tej ochrony w zależności od tego w jaki sposób wyłoniono pierwszego użytkownika wieczystego oraz ustanowiono użytkowanie wieczyste. Sformułowane przez nich zastrzeżenia wobec braku możliwości korekty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, do którego ustanowienia doszło w wyniku przetargu, należy w istocie zakwalifikować jako zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu przed TK zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (por. np. wyroki TK z: 28 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17; 27 lutego 2019 r., sygn. akt SK 25/15; 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 31/17; 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16 oraz 22 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19). Należy zatem uznać, że skarżący w sposób prawidłowy sformułowali problem konstytucyjny. Wadliwe jest jedynie jego przyporządkowanie do właściwych przepisów ustawy zasadniczej. Uwzględniając zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, należy przyjąć, że przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie może być ocena zgodności art. 77 ust. 2 u.g.n. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Art. 64 ust. 1 Konstytucji

1.1. Stosownie do art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Prawa ta mogą doznawać ograniczeń na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjne prawo do własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia wyraża generalną wolność majątkową, która odnosi się nie tylko do praw majątkowych przysługujących już jednostce, ale także do zdolności nabywania praw w przyszłości (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 583; B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 385).

1.2. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają pozytywne obowiązki państwa obejmujące instytucjonalne gwarancje korzystania z własności i innych praw majątkowych, zapewnienie ich trwałości i ochrony (zob. np. wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 32/14). Z gwarancji wyrażonej w art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika także, że organy władzy publicznej mają ogólny obowiązek powstrzymania się od regulacji, które mogłyby pozbawić lub ograniczyć ochronę prawa do własności, do innych praw majątkowych lub prawa do dziedziczenia (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06; 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 4 grudnia 2006 r., sygn. akt P 35/05; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07; 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12; 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13). Podobnie art. 64 ust. 2 Konstytucji wyraża nie tylko nakaz równej ochrony praw majątkowych, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też

ochronę tę ograniczyć (por. m.in. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*). Obowiązek ochrony prawa do dziedziczenia jak również własności i innych praw majątkowych ma zarówno wymiar wertykalny, jak i horyzontalny. Prawodawca zobowiązany jest zatem chronić wskazane w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej prawa przed ingerencją władzy publicznej, jak również przed naruszeniami ze strony innych jednostek (wyrok TK z 22 czerwca 2014 r., sygn. akt SK 32/14).

1.3. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji nie definiuje pojęcia praw majątkowych. W orzecznictwie TK oraz literaturze nie budzi wątpliwości, że pojęcie to zostało w Konstytucji użyte w znaczeniu nadanym mu w nauce prawa prywatnego (por. np. wyroki TK z: 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07 oraz 8 października 2015 r., sygn. akt SK 11/13, a także np. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 592; M. Florczak-Wątor, *Obowiązek ochrony beneficjentów prawa do mieszkania jako „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, nr 2, s. 173; E. Laskowska, *Konstytucyjne podstawy ochrony prawnoautorskiej*. „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Prawa Własności Intelektualnej”, 2018, nr 2, s. 12; R. Markiewicz, S. Sołtysiński, *Konstytucyjne aspekty praw autorskich (uwagi na marginesie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 12, s. 22). Nie ulega wątpliwości, że inne niż własność prawa rzeczowe, w tym prawo użytkowania wieczystego, należą na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji do kategorii „innych praw majątkowych”.

1.4. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2006 r., sygn. akt K 37/04 zauważył, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw majątkowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje ich konstrukcji lub treści. Zadanie to – zdaniem Trybunału – należy do ustawodawcy, który wprowadza odpowiednie rozwiązania w poszczególnych gałęziach prawa, w tym w prawie cywilnym. Konstytucja pozostawia ustawodawcy znaczną swobodę w kreowaniu (ale także – w znoszeniu) poszczególnych praw majątkowych innych niż własność (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00 oraz 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). Nie jest to jednak swoboda bezwzględna. Nie można jej „rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn.

akt K 34/98). Kreacja zróżnicowanych w treści praw majątkowych nie powinna prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy w tworzeniu i określaniu treści „innych praw majątkowych” wpływa także na zakres konstytucyjnych gwarancji ochrony tych praw. Konstytucja nie udziela tym prawom gwarancji w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale tylko w odniesieniu do samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych (por. wyrok TK z 22 maja 2013 r., sygn. akt P 46/11). Z poszanowaniem zasady przyzwoitej legislacji ustawodawca może tworzyć, znosić, ograniczać i modyfikować treść poszczególnych praw majątkowych. W literaturze podkreśla się, że nie istnieją przeszkody konstytucyjne dla prospektywnego zniesienia lub zasadniczego zmodyfikowania nawet tak ustabilizowanych praw majątkowych, jak np. prawo użytkowania wieczystego (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 592).

2. Art. 64 ust. 2 Konstytucji

2.1. Nakaz równej ochrony praw majątkowych i prawa do dziedziczenia konkretyzuje zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02). Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ochrona własności, innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). W kontekście związku między nakazem zapewnienia równej ochrony wszystkim podmiotom praw majątkowych tej samej klasy z ogólną zasadą równości wobec prawa nie ulega wątpliwości, że dopuszczalne jest różnicowanie zakresu i intensywności tej ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.). Trybunał w wyroku z 28 października 2008 r., sygn. akt P 3/03, stwierdził, że: „Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (zob. także wyroki TK z: 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt K 37/12; 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12). Dyrektywę

równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego”.

2.2. Trybunał jednoznacznie stanął na stanowisku, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 i 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). Wynika z tego, że zasada równej ochrony ujęta w art. 64 ust. 2 Konstytucji wyklucza zróżnicowanie pod względem podmiotowym, dopuszczając je w aspekcie przedmiotowym, ze względu na odmienność sytuacji faktycznych lub prawnych podmiotów, w odniesieniu do ochrony praw majątkowych tego samego typu, ale różnej wartości (por. postanowienie TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

3. Art. 32 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Przepis ten wyraża zasadę równości wobec prawa. Wynika z niej nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa należących do tej samej kategorii, co dotyczy nie tylko podmiotów będących osobami fizycznymi, ale także osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (por. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 maja 1999 r., sygn. akt P 6/98; 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt

K 10/00; 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

Zasada równości może doznać naruszenia, jeśli sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie. Odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych może być w niektórych przypadkach usprawiedliwiona, jeśli: 1) pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służy realizacji tego celu i treści; 2) waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) jest uzasadniona innymi wartościami konstytucyjnymi, przemawiającymi za odmiennym potraktowaniem podmiotów podobnych. Jednocześnie z zasady równości wynika także akceptacja „różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (tak orzeczenia TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94 oraz wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04 oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Dopuszczalność lub zakaz różnego traktowania poszczególnych kategorii podmiotów w zbliżonych przypadkach zależy w związku z tym od istnienia lub nieistnienia wspólnej „cechy relewantnej”. Ustalenie, co może być taką cechą zależy przede wszystkim od rodzaju stosunków prawnych, które mają być przedmiotem regulacji (A. Kulig [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 157). Okoliczności decydujące o istnieniu lub nieistnieniu wspólnej cechy relewantnej mogą mieć zarówno charakter faktyczny, jak i prawny. Orzecznictwo TK w tym zakresie jest bogate. Trybunał uznał m.in., że o braku istnienia wspólnej cechy relewantnej między ofiarami różnych zdarzeń losowych może decydować wielkość szkód. Pozwala to na wprowadzenie szczególnej regulacji obejmującej ofiary zdarzenia powodującego szkody w znacznych rozmiarach (por. wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00). O braku istnienia wspólnej cechy relewantnej może także decydować publiczny lub prywatny status podmiotów traktowanych przez ustawodawcę w odmienny sposób (por. wyrok TK z 12 listopada 2001 r., sygn. akt P 2/01). Za okoliczność usprawiedliwiającą odmiennie traktowania określonej kategorii podmiotów w odniesieniu do wysokości rozliczenia ulgi podatkowej TK uznał fakt posiadania przez tę kategorię podmiotów udziału we współwłasności nieruchomości, na której

realizowane są inwestycje (por. wyrok TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04). Trybunał zauważył jednocześnie, że „ustawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności”. Trybunał podzielił także w pełni pogląd, zgodnie z którym rozumienie zasady równości może być różne w zależności od dziedziny stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna, wskazując, że im słabsza konstytucyjna ranga lub ochrona wolności, prawa, albo innej konstytucyjnej wartości, do której odnosi się normatywne zróżnicowanie traktowania, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym łatwiej należy akceptować odmienne traktowanie sytuacji w zasadzie podobnych (por. wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12).

4. Art. 31 ust. 3 Konstytucji

4.1. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg „konieczności” jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału oznacza to, że: 1) środki zastosowane przez

prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

Z powyższych stwierdzeń TK wynika, że niezbędność ustanawianych ograniczeń względem interesu, z którym ograniczenia te są powiązane – a która to niezbędność może być również określona mianem konieczności tychże ograniczeń – jest jednym z trzech elementów konstytuujących szerzej pojmowaną zasadę proporcjonalności (czy też szerzej rozumianą „konieczność” w rozumieniu art. 31 ust. 3), obok elementu w postaci przydatności (skuteczności) ustanawianych ograniczeń oraz ich proporcjonalności *sensu stricto*. Niezależnie jednak od tej węższej pojmowanej niezbędności (konieczności) ustanawianych ograniczeń, stanowiącej jedynie jedną z części składowych zasady proporcjonalności, istnieje jeszcze szerzej pojmowana „konieczność” ustanawianych ograniczeń, o której mówi art. 31 ust. 3, i którą TK traktuje jako synonim czy też etykietę dla szeroko pojmowanej zasady proporcjonalności. W art. 31 ust. 3 prawodawca konstytucyjny posłużył się pojęciem „konieczności” rozumianym szeroko (a nie jedynie wąsko), jako synonim dla określenia „proporcjonalność”. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stwierdził, że „konieczność”, którą wyraża art. 31 ust. 3 Konstytucji, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń – (por. np. wyroki TK z 22 września 2005 r., sygn. akt KP 1/05 oraz 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07). Jednym z elementów zasady proporcjonalności (tj. konieczności w znaczeniu szerokim) jest wąsko pojmowana konieczność ustanawianych ograniczeń, czyli ich konieczność *sensu stricto*. Art. 31 ust. 3 nie mówi jednak o konieczności *sensu stricto*, a przynajmniej nie mówi o tej ostatniej *explicite*. O konieczności *sensu stricto* art. 31 ust. 3 mówi co najwyżej *implicite*, w takiej samej zresztą mierze, w jakiej *implicite* mówi o cesze przydatności (skuteczności) ustanawianych ograniczeń oraz o ich proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiących element szeroko pojmowanej «konieczności» (w rozumieniu art. 31 ust. 3), czyli proporcjonalności” (L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 109; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 190).

4.3. Ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą naruszać ich „istoty”. Pojęcie to w orzecznictwie TK jest rozumiane jako podstawowe elementy (rdzeń, jądro) danego prawa lub wolności, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć (por. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 10 października 2000 r., sygn. akt P 8/99; 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01; 30 października 2001 r., K 33/00 i 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05.). W doktrynie konstrukcję zakazu naruszania „istoty prawa” sprecyzowano, wskazując, że zakaz ten wyklucza: „1) formalne pozbawienie jednostki służącego jej konstytucyjnie prawa – w przypadku zawężenia przez ustawodawcę zwykłego konstytucyjnie wyznaczonego kręgu podmiotów danego prawa lub wprowadzenia przez niego regulacji wyłączających lub wprowadzających możliwość całkowitego wyłączenia danego prawa względem jego podmiotów w określonych okolicznościach; 2) zawieszenie konstytucyjnego prawa jednostki – gdy pozbawienie jednostki służącego jej konstytucyjnie prawa ma charakter czasowy; 3) nieformalne, faktyczne pozbawienie jednostki służącego jej konstytucyjnie prawa poprzez wydrążenie tego prawa z jego rzeczywistej treści – gdy rozwiązania normatywne niweczą podstawowe składniki (uprawnienia) danego prawa lub w inny sposób uniemożliwiają jego wykonywanie (zniekształcają jego funkcję – przekształcają je niejako w inne prawo) albo powodują pozorną i nieefektywną obronę prawa (sprowadzają je do tzw. *nudum ius*)” (A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 322 i cytowana tam literatura).

VI. Ocena zgodności

1. Odnosząc się do zarzutów skarżących, w pierwszej kolejności należy przypomnieć istotę kwestionowanego przez nich uregulowania oraz jego *ratio legis*. W literaturze podkreśla się, że celem kwestionowanego przez skarżących przepisu jest uniknięcie konieczności aktualizacji opłaty rocznej, w typowej na rynku sytuacji, w której wartość nieruchomości ustalona w następstwie przetargu jest znacznie wyższa niż wartość tej nieruchomości ustalana przez rzeczoznawcę na podstawie cen innych porównywalnych nieruchomości, metodą zdyskontowanych przychodów lub innymi zobiektywizowanymi metodami wyceny. W braku regulacji art. 77 ust. 2 u.g.n.

użytkownik wieczysty, który wygrał przetarg, oferując cenę wyższą niż wartość rynkowa, mógłby następnie wystąpić o dokonanie aktualizacji (w istocie obniżenie wysokości opłaty), powołując się na spadek wartości nieruchomości. Celem przetargu jest uzyskanie możliwie najkorzystniejszej ceny. Zwycięzca przetargu oferujący cenę nieruchomości powyżej wartości nieruchomości godzi się tym samym na uiszczanie opłat wyższych, niż wynikałoby to ze zobiektywizowanej wartości nieruchomości. Przyznanie użytkownikowi wieczystemu możliwości obniżenia opłaty stałoby w sprzeczności z istotą przetargu oraz godziło w zasady uczciwej konkurencji (A. Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2021, komentarz do art. 77, nb 6; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*. Warszawa 2022, komentarz do art. 77, uwaga 3; G. Bieniek, M. Gdesz [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. red. S. Kalus, Warszawa 2012, komentarz do art. 77, uwaga 12). Pogląd ten podzielił także SN, który w uchwale z 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 73/07 wskazał: „Celem zaś wprowadzenia art. 77 ust. 2 u.g.n. było nie tyle wyłączenie korupcji w organach administracji państwowej i samorządowej, ile 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. (...) zasadniczo to użytkownik wieczysty powinien ponosić ryzyko związane ze zmianami wartości nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji gospodarczego wykorzystania gruntu”.

2. Na tle tak zarysowanego celu i funkcji przepisu kwestionowanego przez skarżących można odnieść się do sformułowanych przez nich zarzutów. Należy zauważyć, że uzasadniając zarzut niezgodności art. 77 ust. 2 u.g.n. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżący w sposób nieprecyzyjny ujęli nie tylko treść powołanych przez siebie wzorców kontroli oraz wynikającego z nich zakresu ochrony ich praw, ale także samą istotę przysługującego im prawa użytkowania wieczystego. Skarżący argumentują, że niezgodność art. 77 ust. 2 u.g.n. z Konstytucją wynika ze sprzeczności regulacji nieprzewidującej możliwości obniżenia opłaty rocznej z istotą prawa użytkowania wieczystego. Tak ujęty zarzut nie odpowiada jednak treści

art. 31 ust. 3 Konstytucji, który określa przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Wskazanie zakresu lub ograniczenie uprawnień majątkowych takich jak prawo użytkowania wieczystego nie jest bezpośrednio przedmiotem regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakaz naruszania istoty prawa lub wolności wynikający z art. 31 Konstytucji należy odnieść zatem nie do istoty prawa użytkowania wieczystego, ale do istoty wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa do „innych praw majątkowych”. Skarżący musieliby zatem wykazać, że nieprzyznanie im prawa do obniżenia opłaty rocznej w sytuacji opisanej w art. 77 ust. 2 u.g.n. w sposób fundamentalny pozbawia ich podstawowego elementu niezbędnego do korzystania z generalnej konstytucyjnej wolności majątkowej, której jednym z elementów jest obowiązek zagwarantowania przez państwo możliwości wykonywania nabytych przez jednostkę uprawnień majątkowych.

Dyspozycja normy wynikającej z art. 77 ust. 2 u.g.n. niewątpliwie wpływa na sferę interesów majątkowych jednostki. Utrzymanie zobowiązań użytkownika wieczystego na dotychczasowym poziomie przy jednoczesnym spadku wartości jego nieruchomości jest rozwiązaniem, które niekorzystnie wpływa na bilans (zestawienie aktywów i pasywów) użytkownika. Ta okoliczność nie przesądza jednak o niezgodności przepisu z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, kwestionowany przez skarżących przepis nie tylko nie narusza istoty prawa wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji, ale w ogóle nie może być rozpatrywany jako ingerencja w gwarancje przyznane jednostce na podstawie tego przepisu. Jak wskazano wyżej (pkt V.1.3 stanowiska Sejmu), Konstytucja nie określa rodzaju oraz treści poszczególnych uprawnień majątkowych innych niż prawo własności. Systematykę oraz zakres praw majątkowych i wiążących się z nimi obowiązków określa, przy zachowaniu zasady poprawnej legislacji, ustawodawca. W takiej sytuacji gwarancje konstytucyjne nie mogą dotyczyć ani konkretnej treści poszczególnych uprawnień składających się na „inne prawo majątkowe”, ani nawet istnienia określonego prawa majątkowego w porządku prawnym. Zniesienia lub ograniczenie istniejącej już kategorii praw przysługujących określonym osobom może być co najwyżej rozpatrywane z punktu widzenia zasady ochrony interesów w toku oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. W sprawie skarżących sytuacja taka nie ma jednak miejsca. Skarżący zdecydowali się na udział w przetargu w celu nabycia prawa użytkowania wieczystego na warunkach określonych w obowiązującym prawie oraz zawieranej umowie. Artykuł 77 ust. 2 u.g.n.

nie został zmieniony po nabyciu przez skarżących prawa użytkowania wieczystego. Zasady zmiany wysokości opłaty rocznej były skarżącym znane. Zostały one w kwestionowanym przepisie uregulowane w sposób przejrzysty, czego skarżący nie kwestionują. Obniżenie wysokości opłaty rocznej proporcjonalnie do obniżenia wartości użytkowanej nieruchomości nie jest uprawnieniem, które można wywodzić ani z Konstytucji, ani z podstawowych zasad prawa prywatnego. Ustawodawca, korzystając ze swobody w sposobie określenia innych niż własność praw majątkowych, mógł uregulować sytuacje, w których obniżenie opłaty rocznej nie jest możliwe oraz sytuacje, w których jest ono dopuszczalne. Kryteria, którymi posłużono się przy dokonywaniu tego rozróżnienia nie mają charakteru arbitralnego. Wyłonienie nabywcy prawa obciążającego własność nieruchomości należących do podmiotów władzy publicznej (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) powinno zostać dokonane w oparciu o obiektywne kryteria. Implikuje to przede wszystkim zastosowanie procedury przetargowej pozwalającej na przejrzyste wyłonienie nabywcy z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji. Podstawowym czynnikiem wyłonienia kontrahenta – zgodnie z art. 40 ust. 2 u.g.n. oraz § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 2213) – jest wysokość świadczeń pieniężnych użytkownika wieczystego (por. m.in. E. Bończak- Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 40, uwaga 1; A. Tułodziecki, *op. cit.*, komentarz do art. 40, nb 1). Późniejsze obniżenie tych świadczeń w stosunku do wartości zaoferowanych w przetargu podważyłoby podstawowy mechanizm konkurencji między oferentami, co byłoby trudne do pogodzenia z zasadami przejrzystości oraz uczciwości postępowania przetargowego. Ekonomiczną istotą przetargu jest udzielenie możliwości nabycia określonego prawa temu podmiotowi, dla którego prawo to przedstawia najwyższą wartość i z tego powodu jest on gotów zapłacić za nie najwyższą kwotę. Wycena dokonywana przez potencjalnego nabywcę prawa wynika z dokonywanej przez niego oceny spodziewanych przyszłych korzyści wynikających z nabycia danego prawa. W stosunkach gospodarczych taka ocena wynika najczęściej z oszacowania sumy korzyści ekonomicznych, jakie w przyszłości przyniesie korzystanie z prawa. Tym samym potencjalny nabywca, który spodziewa się najwyższych korzyści, jest także w stanie zaoferować najwyższą cenę. Przy zachowaniu właściwego standardu informacyjnego dotyczącego przedmiotu transakcji opisany mechanizm umożliwia ekonomicznie i społecznie efektywną alokację

zbywanych praw. Mają one szansę trafić do podmiotu, który jest je w stanie wykorzystać w sposób najbardziej efektywny (por. np. P. Bolton, M. Dewatripont, *Contract Theory*. Cambridge MA, London 2005, s. 261 i n., R.O. Zerbe jr., *Economic Efficiency in Law and Economics*, Cheltenham, Northampton 2001, s. 91). Opis ten dotyczy oczywiście sytuacji idealnej. Ocena przyszłych korzyści jest obarczona ryzykiem błędu. Istotne znaczenie ma także trudność dostępu do kompletnych informacji o przedmiocie transakcji (P. Bolton, M. Dewatripont, *op. cit.*, s. 288 i n.). Nie zmienia to jednak faktu, że co do zasady mechanizm wyboru najkorzystniejszej ceny pozwala na zawarcie umowy na warunkach optymalnych z punktu widzenia celów procesu alokacji prawa do korzystania z aktywów. Dopuszczenie obniżenia wysokości zobowiązań nabywcy prawa poniżej wartości wskazanej przez niego w przetargu podważałoby wskazaną wyżej ekonomiczną istotę procedury konkurencyjnego wyboru nabywcy prawa. Zaoferowanie najwyższej ceny miałyby bardzo ograniczone konsekwencje dla oferenta, który mógłby zakładać, że jego zobowiązania zostaną następnie obniżone do poziomu wynikającego z kolejnej wyceny. Podważałoby to nie tylko uczciwość postępowania, ale także godziło w istotę mechanizmu pozwalającego na optymalną alokację praw do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wskazane okoliczności przemawiają za poprawnością rozwiązania legislacyjnego przyjętego w art. 77 ust. 2 u.g.n.

Tylko na marginesie tych rozważań należy także zauważyć, że skarżący w sposób wadliwy opisali także istotę prawa użytkowania wieczystego, zaliczając do niej możliwość obniżenia opłaty rocznej proporcjonalnie do obniżonej wartości użytkowanej nieruchomości. Stanowisko takie nie znajduje potwierdzenia w literaturze i orzecznictwie. Istota prawa użytkowania wieczystego wyraża się w tym, że użytkownik wieczysty, podobnie jak właściciel, może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób, przy czym w przeciwieństwie do własności, prawo jego ma charakter czasowy i odpłatny. Użytkownik wieczysty przejmuje czasowo uprawnienia właścicielskie w zakresie uprawnienia do korzystania, zwłaszcza w stosunku do osób trzecich. Istotę prawa użytkowania wieczystego i istotę prawa własności odróżnia możliwość umownego ukształtowania zakresu uprawnień użytkownika (Z. Truskiewicz [w:] *System Prawa Prywatnego. t. 4. Prawo rzeczowe*. red. E. Gniewek, Warszawa 2021, s. 24 i n.). Zgodnie z art. 238 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) użytkownik wieczysty uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. Powiązanie wysokości opłaty

rocznej z ustaloną w operacie szacunkowym wartością nieruchomości nie jest jednak zaliczane do składników istoty prawa użytkowania wieczystego.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów należy zatem uznać, że art. 77 ust. 2 u.g.n. jest **zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Także zarzuty odnoszące się do niezgodności kwestionowanego przepisu z wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równości dla wszystkich ochrony praw majątkowych należy uznać za nietrafne. Artykuł 77 ust. 2 u.g.n. rzeczywiście stanowi wprowadzie źródło zróżnicowania uprawienia użytkowników wieczystych w zakresie możliwości obniżenia opłaty rocznej. Konstrukcja tego przepisu nie odwołuje się jednak do cech użytkownika wieczystego jako kryterium zróżnicowania. Norma wynikająca z tego przepisu nie jest adresowana do określonej kategorii podmiotów, ale dotyczy wyodrębnionej kategorii stosunków prawnych. Przesłanką jej zastosowania jest sposób, w jaki dochodzi do zawarcia umowy użytkowania wieczystego. Cechy podmiotu, który jest nabywcą tego prawa pozostają bez znaczenia dla zastosowania tej normy. Co więcej, adresatem normy jest nie tylko pierwotny nabywca prawa użytkowania wieczystego, ale także jego następcy prawni. Sąd Najwyższy wyraził to precyzyjnie w uchwale z 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 73/07. W uzasadnieniu przytoczonej uchwały SN stwierdził, że: „z art. 77 ust. 2 zd. 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”. Oznacza to, że zróżnicowanie sytuacji prawnej użytkowników wieczystych mające źródło w art. 77 ust. 2 u.g.n. nie ma charakteru podmiotowego, ale charakter przedmiotowy, co nie jest *a limine* niedopuszczalne w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. m.in. wyroki TK z 6 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/02 oraz 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

W dalszej kolejności wymaga podkreślenia, że w ocenie Sejmu wynikające z art. 77 ust. 2 u.g.n. zróżnicowanie prawa do obniżenia wysokości opłaty rocznej w zależności od tego, czy do ustanowienia użytkowania wieczystego doszło w wyniku przetargu, nie ma charakteru arbitralnego. Szczególna rola postępowania przetargowego została omówiona w poprzednim punkcie stanowiska, w którym

wskazano między innymi, że uznanie wartości nieruchomości wynikającej z przetargu za dolną granicę podstawy obniżenia opłaty jest rozwiązaniem koniecznym z punktu widzenia zachowania uczciwej konkurencji w postępowaniu przetargowym jako narzędzia prawidłowej alokacji zasobów. W tych sytuacjach, w których ustawodawca rezygnuje z przetargu postępowanie nie ma charakteru konkurencyjnego, a o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste decydują inne czynniki niż dążenie do maksymalizacji korzyści właściciela nieruchomości. Zasadność ustanowienia wyjątków od obowiązkowego trybu przetargowego określonych w art. 37 ust. 2 u.g.n. nie jest przedmiotem niniejszego postępowania. Nie ulega natomiast wątpliwości, że ustawodawca rezygnuje w tych przypadkach z rynkowego, konkurencyjnego mechanizmu wyłonienia nabywcy prawa. Okoliczności przemawiające za niedopuszczalnością obniżenia opłaty rocznej, w sytuacji, w której wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu, nie występują w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego nieustanowionego w drodze przetargu, stąd zróżnicowanie treści uprawnień użytkowników wieczystych w tych dwóch sytuacjach należy uznać za konieczne i proporcjonalne.

4. W literaturze wyraża się niekiedy krytyczne uwagi w stosunku do nadania szczególnej pozycji prawnej użytkownikom wieczystym, którzy wykorzystują nieruchomość w celach mieszkaniowych (art. 77 ust. 2 *in fine* u.g.n.). Ich sytuacja prawna jest wyraźnie lepsza niż innych użytkowników wieczystych, których prawo zostało ustanowione w wyniku przetargu. Wyłączenie prawa do obniżenia opłaty w odniesieniu do nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe przestaje obowiązywać z upływem 5 lat, licząc od dnia aktualizacji. W literaturze wskazuje się niekiedy, że taka regulacja wypacza sens przetargów na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości na cele mieszkaniowe. Ma być to bowiem w istocie konkurs, kto zapłaci wyższą pierwszą opłatę i kolejne cztery opłaty roczne. Okres zakazu powinien być istotnie wydłużony (G. Bieniek, M. Gdesz [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. red. S. Kalus, Warszawa 2012, komentarz do art. 77, uw. 13). Zdaniem Sejmu, te zastrzeżenia nie są uzasadnione. Ścisłe zachowanie warunków konkurencji w przetargu, uwzględniające ekonomiczny związek oferowanej ceny z sumą spodziewanych korzyści nabywcy prawa dotyczy przede wszystkim sytuacji, w których nieruchomość ma być wykorzystywana na cele gospodarcze.

W takich sytuacjach korzyści mogą być wyrażone jako suma pieniężna. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie ma charakteru korzyści finansowej. Istoty tego uprawnienia nie można w pełni wyrazić w postaci wartości pieniężnej, co osłabia związek między zaoferowaną ceną, a społeczną wartością uzyskanego uprawnienia. Należy ono do podstawowych potrzeb życiowych człowieka. Jego szczególny status konstytucyjny ugruntowany został w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu zróżnicowanie nabytych w wyniku przetargu praw służących zaspokojeniu potrzeb gospodarczych oraz potrzeb mieszkaniowych należy uznać za uzasadnione na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji, podobnie jak zróżnicowanie treści uprawnień wynikających z nabycia użytkowania wieczystego w wyniku przetargu oraz w trybie bezprzetargowym.

W świetle powyższych argumentów Sejm wnosi o uznanie, że art. 77 ust. 2 u.g.n. jest **zgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek