



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 czerwca 2014 r.

Sygn. akt P 39/13

BAS-WPTK-2251/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	18. 06. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, Wydział I Cywilny z 9 sierpnia 2013 r. (sygn. akt P 39/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, Wydział I Cywilny (dalej: sąd lub sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej: Trybunał lub TK) pytanie prawne, czy: „art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...] ustalony ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw [...] oraz art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw [...] są zgodne z art. 2 Konstytucji RP, a to z wyrażoną w niej zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywiedzionymi z niej zasadami zaufania obywatela do państwa, ochrony praw nabytych oraz zakazu wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela, a także ich zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji statuującej zasadę równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia w zakresie w jakim odmawia się aktualizacji opłaty rocznej użytkownikowi wieczystemu ze względu na brak upływu 3 lat od daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania, gdy użytkownik złożył taki wniosek przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i który nie został rozpoznany do dnia wejścia w życie w.w. ustawy” (pytanie prawne, *petitum*).

Zgodnie z zakwestionowanym, obecnie obowiązującym brzmieniem art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami albo u.g.n.): „Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty”. Przed wejściem w życie art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110; dalej: ustawa zmieniająca), tj. przed 9 października 2011 r., przepis ten brzmiał: „Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z zastrzeżeniem ust. 2, zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty”. Zmiana dotyczyła zatem dopuszczalnej częstotliwości dokonywania aktualizacji opłaty rocznej; ustawodawca wydłużył wymagany interwał z roku do trzech lat.

Zaskarżony przez sąd pytający art. 4 ustawy zmieniającej brzmi: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Artykuł 4 ustawy zmieniającej jest przepisem przejściowym dotyczącym intertemporalnych kwestii stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z jego treścią, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. przed 9 października 2011 r., należy stosować przepisy znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwestionowana regulacja ustanawia więc zasadę stosowania nowego prawa do spraw wszczętych i niezakończonych.

2. Zgodnie z konstrukcją *petitum* pytania prawnego należałoby uznać, że w niniejszej sprawie przedmiot kontroli stanowią dwa ujmowane osobno przepisy: art. 77 ust. 1 u.g.n. oraz art. 4 ustawy zmieniającej.

Z okoliczności sprawy jasno wynika, iż kwestionowane przepisy pozostają ze sobą w istotnym związku, co zresztą jest odnotowane także w uzasadnieniu pytania prawnego, w którym stwierdza się m.in., że: „[...] art. 4 ustawy zmieniającej [w] zw. z art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadz[i] do przyjęcia niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawa retroakcji prawa, a także do rażącego pokrzywdzenia użytkownika wieczystego poprzez pozbawienie go prawa, które już skutecznie nabył” (pytanie prawne, s. 4) oraz podnosi, iż „[k]luczową kwestią w przedmiotowej sprawie jest interpretacja art. 4 ustawy zmieniającej w zw. z art. 77 ust. 1 u.g.n. w znowelizowanym brzmieniu, a konkretnie, odpowiedź na pytanie, czy regulacja intertemporalna, jaką jest art. 4 ustawy zmieniającej, może doprowadzić do pozbawienia obywatela prawa, które skutecznie nabył spełniając wszelkie przesłanki domagania się aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego” (pytanie prawne, s. 5).

Potraktowanie jako odrębnych przedmiotów kontroli art. 77 ust. 1 u.g.n. oraz art. 4 ustawy zmieniającej nasuwałoby pytanie, do którego ze wskazanych przepisów odnosi się sformułowany w *petitum* zakres zaskarżenia. Oddzielna ocena kwestionowanych przepisów prowadziłaby bowiem do sytuacji nakazującej podać w wątpliwość przede wszystkim badanie konstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej w zakresie sformułowanym w *petitum* pytania prawnego. Z treści tego artykułu (rozpatrywanego samodzielnie) nie wynika bowiem odmowa aktualizacji opłaty rocznej użytkownikowi wieczystemu ze względu na brak upływu 3 lat od daty ostatniej aktualizacji opłaty z tytułu wieczystego użytkowania. Taki sens normatywny posiada art. 77 ust. 1 u.g.n. zaś art. 4 ustawy zmieniającej reguluje „jedynie” jego zakres zastosowania, stąd winien być uwzględniany jako przepis względem niego związkowy.

W świetle powyższego, zdaniem Sejmu, właściwym jest rozpatrywanie kwestionowanych przepisów w relacji związkowej. Dopiero takie ujęcie przedmiotu kontroli umożliwi logiczne powiązanie z nim określonego w pytaniu prawnym zakresu zaskarżenia i podniesionych przez sąd zarzutów. Należy zaznaczyć, że zaproponowana korekta nie dezaktualizuje konieczności przeprowadzenia oceny dopuszczalności rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy co do meritum, z uwagi na wymagane prawem przesłanki formalne (por. pkt IV stanowiska).

## **II. Faktyczny i prawny stan sprawy rozpatrywanej przez sąd**

Przedstawienie stanu faktycznego i prawnego, który legł u podstaw pytania prawnego, wymaga uwzględnienia także okoliczności poprzedzających wszczęcie postępowania sądowego przed sądem pytającym.

W dniu           grudnia 2008 r. Prezydent Miasta K           wypowiedział Z           S           (dalej: wnioskodawca albo użytkownik wieczysty) opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (dalej: opłata roczna) w kwocie           zł i           gr, proponując nową wysokość tej opłaty stanowiącej 1 % wartości gruntu w wysokości           zł i           gr. Wypowiedzenie to zostało doręczone użytkownikowi wieczystemu           grudnia 2008 r. Zgodnie z operatem szacunkowym sporządzonym na wniosek właściciela gruntu ustalono, że wartość tej nieruchomości wynosi           zł i           gr.

W dniu lutego 2009 r. wnioskodawca złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K (dalej: kolegium albo SKO) wniosek o ustalenie, że podwyższenie opłaty rocznej jest nieuzasadnione lub uzasadnione w innej wysokości. czerwca 2009 r. kolegium oddaliło ten wniosek ze względu na niedochowanie przez użytkownika wieczystego trzydziestodniowego prekluzyjnego terminu prawa materialnego na złożenie odwołania (znak sprawy: ). W konsekwencji użytkownik wieczysty został zobowiązany do ponoszenia opłaty rocznej w wysokości zaoferowanej w wypowiedzeniu Prezydenta Miasta K z grudnia 2008 r.

W dniu września 2009 r. wnioskodawca złożył do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze, Wydział I Cywilny pozew (sprzeciw od orzeczenia SKO), lecz już września 2009 r. go cofnął. Decyzja użytkownika wieczystego o niekontynuowaniu postępowania została podjęta ze względu na przyjętą w postępowaniu przed kolegium niekorzystną dla niego interpretację art. 78 ust. 2 u.g.n., polegającą na kwalifikowaniu tego przepisu jako ustanawiającego niepodlegający przywróceniu terminu prawa materialnego na wniesienie środka zaskarżenia wypowiedzenia wysokości opłaty rocznej (pismo procesowe użytkownika wieczystego z września 2009 r., sygn. akt ). W związku z pismem użytkownika wieczystego, sąd umorzył postępowanie w sprawie (postanowienie Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze, Wydział I Cywilny z października 2009 r., sygn. akt ). W konsekwencji, użytkownika wieczystego obowiązywała opłata roczna w wysokości ustalonej przez Prezydenta Miasta K w wypowiedzeniu z grudnia 2008 r.

Przechodząc do stanu faktycznego, który został odzwierciedlony w pytaniu prawnym, należy zauważyć, że po niekorzystnej dla użytkownika wieczystego aktualizacji opłaty rocznej w 2008 r., wystąpił on w grudniu 2009 r. z wnioskiem o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Wnioskodawca podkreślił, iż: „wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej dokonane na koniec roku 2008 uwzględniało ceny nieruchomości przed wystąpieniem kryzysu, który dotknął gospodarkę na przełomie 2008/2009 r.”. W konsekwencji użytkownik wieczysty uznał, iż wartość nieruchomości jest znacząco niższa niż w 2008 r. Dodatkowo podniósł, iż poczynił nakłady na nieruchomość przed 2008 r. (m.in. doprowadził prąd i wodę), przy czym nakłady te nie zostały uwzględnione przy dokonywaniu poprzedniej aktualizacji.

W wyniku postępowania przed podmiotem właścicielskim, pismem z stycznia 2010 r. (znak sprawy: ) Prezydent Miasta K odmówił aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ze względu na nieprzedłożenie przez wnioskodawcę operatu szacunkowego sporządzonego w celu aktualizacji opłaty rocznej. W związku z powyższą odmową użytkownik wieczysty wniósł w ustawowym terminie do SKO wnioski o ustalenie, że dokonana przez podmiot właścicielski odmowa aktualizacji opłaty rocznej jest nieuzasadniona. W toku postępowania przed SKO użytkownik wieczysty złożył wniosek o przeprowadzenie dowodu z operatu szacunkowego. Zgodnie z jego treścią, na wniosek użytkownika wieczystego, wyceniono prawo własności gruntu w stanie niezabudowanym, to jest bez ustalenia wartości zlokalizowanej na niej zabudowy i zagospodarowania. W ten sposób oszacowano, że wartość rynkowa nieruchomości gruntowej wyniosła zł, natomiast wartość rynkowa nieruchomości gruntowej w stanie pierwotnym – zł (w operacie szacunkowym uwidoczono, iż wycenę sporządzono na października 2008 r.; wartość przedmiotu wyceny określono na grudnia 2009 r.; stan przedmiotu wyceny określono i uwzględniono w wycenie na września 2010 r.; zob. wyciąg z operatu szacunkowego, s. 2-3).

Kolegium, po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego, wydało orzeczenie oddalające wniosek użytkownika wieczystego o ustalenie, że odmowa dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości była nieuzasadniona. Kolegium ustaliło, że ostatnia zaktualizowana opłata roczna obowiązywała wnioskodawcę od 1 stycznia 2009 r., a zatem żądana aktualizacja nastąpiłaby przed upływem 3 lat od dnia ostatniej aktualizacji, co byłoby sprzeczne z treścią znowelizowanego art. 77 u.g.n. Konieczność zastosowania nowego brzmienia przepisu art. 77 u.g.n. wynikała z art. 4 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym do spraw wszczętych i niezakończonych stosować należy znowelizowane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym art. 77 u.g.n.

W wyniku złożenia przez użytkownika wieczystego sprzeciwu od orzeczenia kolegium, akta sprawy zostały przekazane sądowi pytającemu. Zgodnie z art. 80 ust. 3 u.g.n., konsekwencją wniesienia sprzeciwu w terminie jest utrata mocy orzeczenia kolegium. „Sprzeciw wyraża wolę strony, by sprawa została rozpatrzona przez sąd powszechny, przy czym sąd ten w żaden sposób nie odnosi się do

orzeczenia kolegium ani też nie jest nim związany. Sąd nie sprawuje bowiem funkcji kontrolnej ani nadzorczej nad SKO, lecz od początku (od nowa) samodzielnie rozstrzyga spór o zasadność dokonanej aktualizacji opłaty rocznej” (E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, Lex/el., komentarz do artykułu 80 u.g.n., i powołane tam postanowienie SN z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt I CK 59/04). Aktualny zatem jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż: „[Z]asadnicze rozwiązania procedury rozstrzygania sporów o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste dowodzą, że ustawodawca zastosował procedurę dwustopniową, o charakterze mieszanym, administracyjno-sądowym” (wyrok TK z 13 marca 1996 r., sygn. akt K 11/95; por. także J.P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, s. 116-117).

### III. Zarzuty pytającego sądu

W toku rozpatrywania sprawy, sąd powziął wątpliwości konstytucyjne, którym dał wyraz, formułując zarzut, że: „art. 4 ustawy zmieniającej w zw. z art. 77 u.g.n., prowadzi do przyjęcia niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawa retroakcji prawa, a także do rażącego pokrzywdzenia użytkownika wieczystego poprzez pozbawienie go prawa, które już skutecznie nabył [...]. [A]rtykuł 77 ust. 1 u.g.n. i art. 4 ustawy zmieniającej rozumiane w ten sposób, że wykluczają one możliwość uwzględnienia żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy wniosek o aktualizację został złożony przez użytkownika wieczystego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a użytkownik wieczysty spełniał wszystkie przesłanki do żądania aktualizacji przewidywane przez ówczesnie obowiązujące przepisy, są ewidentnie sprzeczne z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w niej zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywiedzionymi z niej zasadami zaufania obywatela do państwa, ochrony praw nabytych oraz zakazu wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela, a także są sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji statuującego zasadę równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia” (pytanie prawne, s. 3 i 5).

Uzasadniając swoje wątpliwości w kwestii naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, sąd podniósł, że użytkownik wieczysty, składając przedmiotowy wniosek, pozostawał w uzasadnionym, bo

wynikającym z pierwotnej treści art. 77 u.g.n., przekonaniu, iż poniesione przez niego nakłady na nieruchomości zostaną uwzględnione w wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Dodatkowo, działając w oparciu o treść art. 77 u.g.n., poniósł w trakcie postępowania istotne koszty związane z koniecznością zlecenia opracowania operatu szacunkowego związanego z przedmiotową nieruchomością. W ocenie sądu, brak możliwości zmodyfikowania opłaty rocznej, wynikający z rozciągnięcia przez art. 4 ustawy zmieniającej zakresu zastosowania znowelizowanego art. 77 u.g.n. na postępowania wszczęte, lecz nie zakończone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, narusza zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, w oparciu o które działał użytkownik wieczysty.

W ocenie sądu, kwestionowane przepisy naruszają również zasadę ochrony praw nabytych. „[S]pełniając przesłanki żądania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wnioskodawca w przedmiotowej sprawie nabył prawo, a ewentualnie jego ekspektatywę, która również stanowi przedmiot ochrony pozostający w zakresie zasady ochrony praw nabytych” (pytanie prawne, s. 7). Sąd podkreśla, że według utrwalonej linii orzeczniczej, spory między właścicielami nieruchomości oraz ich użytkownikami wieczystymi dotyczące aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego są sporami cywilnymi o należności pieniężne.

Zgodnie z treścią uzasadnienia pytania prawnego, kwestionowane przepisy naruszają również zasadę niedziałania prawa wstecz, prowadząc do oczywistego pokrzywdzenia użytkownika wieczystego. Sąd pytający podniósł ponadto, iż na gruncie dostępnych materiałów z postępowania legislacyjnego dotyczącego ustawy zmieniającej nie można wskazać ważnego interesu publicznego, który mógłby uzasadniać odejście od zasady niedziałania prawa wstecz.

Odnosząc się do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), sąd stwierdził, że kwestionowana regulacja prowadzi do arbitralnie gorszego potraktowania wnioskodawcy w stosunku do innych użytkowników wieczystych, którzy złożyli wnioski aktualizacyjne w 2009 r., lecz w ich przypadku nie doszło do przewlekłości postępowania, w wyniku czego postępowania te zakończyły się przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.



#### IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji w związku z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Według utrwalonej linii orzecniczej Trybunału, każde pytanie prawne powinno spełniać trzy przesłanki formalne: 1) podmiotową – z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału sąd, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, 3) funkcjonalną – musi zachodzić związek pomiędzy rozstrzygnięciem Trybunału a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawistej przed sądem wnoszącym pytanie prawne.

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że wspomniany związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. np. postanowienie TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego powszechnie występują odwołania do podstawy rozstrzygnięcia, konieczności, powinności lub perspektywy zastosowania kwestionowanego przepisu w konkretnej sprawie (wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05; postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99;

13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 24 lutego 2004 r., sygn. akt P 5/03; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05; 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05).

Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Zdaniem Sejmu, nie ma wątpliwości, że w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki podmiotowa i przedmiotowa. Pytanie prawne sformułował sąd rejonowy i dotyczy ono oceny zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Szczególnym rozważaniom poddać natomiast należy spełnienie przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

Uzasadniając wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, sąd wprost wskazał, że „[o]dpowiedź na niniejsze pytanie przesądzi o zasadnoś[ci] niniejszego postępowania, a dokładnie czy zasadne jest domaganie się użytkownika wieczystego rozpoznania wniosku o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego poprzez uwzględnienie w wysokości opłaty rocznej dokonanych przez użytkownika wieczystego nakładów, ze skutkiem od dnia 01 stycznia 2010 r.” (pytanie prawne, s. 10 *in fine*). W świetle tego wyjaśnienia, ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny musi być przeprowadzona z uwzględnieniem mechanizmu aktualizacji opłaty rocznej, uregulowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.g.n.: „Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne”. Opłata roczna jest okresowym świadczeniem cywilnoprawnym, cywilnoprawny charakter mają także czynności związane z oznaczeniem wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (M. Romańska, *Wybrane zagadnienia materialne i procesowe z problematyki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 12; J.J. Zięty, *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu*, Warszawa 2014, s. 79).

Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego (art. 71 ust. 4 u.g.n.), to znaczy obciążają one każdorazowego użytkownika wieczystego przez cały okres trwania jego prawa (A. Oleszko, *Pytania i odpowiedzi*, „Rejent” 2004, nr 2, s. 164). Wysokość opłaty rocznej jest zmienna, uzależniona od wartości nieruchomości, jak i stawki procentowej, powiązanej z określonym w umowie celem, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana (art. 72 u.g.n.; zob. A. Skibiński, *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste – próba oceny mieszanego trybu weryfikacji*, „Casus” 2003, nr 12, s. 13). Aktualizacji tej opłaty można dokonać zarówno wtedy, gdy wartość nieruchomości wzrosła, jak i wtedy, gdy zmalała oraz gdy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (J.J. Zięty, *Zaliczenie nakładów poniesionych przez użytkownika na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną – wybrane aspekty*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 69; A. Skibiński, *op. cit.*, s. 13). „Oba rodzaje aktualizacji mogą być przedmiotem odrębnego postępowania, możliwe jest także jednocześnie wypowiedzenie zarówno wartości nieruchomości, jak i stawki opłaty rocznej” (J.J. Zięty, *Aktualizacja opłaty...*, s. 87).

Aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego można dokonać z urzędu lub na wniosek użytkownika nieruchomości gruntowej. Procedurę aktualizacyjną na wniosek użytkownika wieczystego uregulowano w art. 81 u.g.n. W chwili wszczęcia procedury aktualizacyjnej przez użytkownika wieczystego w sprawie zawisłej przed sądem pytającym, art. 81 ust. 1 u.g.n. brzmiał: „Użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji opłaty. W razie odmowy użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. Przepisy art. 79 i art. 80 stosuje się odpowiednio”. W art. 79 u.g.n. uregulowano procedurę postępowania przed SKO, zaś w art. 80 u.g.n. – kwestie związane z wniesieniem sprzeciwu od orzeczenia kolegium do sądu powszechnego.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą (do których w realiach niniejszej sprawy doszło w trakcie postępowania przed SKO) art. 81 ust. 1 u.g.n. uzyskał treść: „Użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji. Doręczenie żądania powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. Jeżeli właściwy organ odmówił aktualizacji opłaty użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. W przypadku gdy właściwy organ nie rozpatrzył żądania w terminie 30 dni, użytkownik wieczysty może, w terminie 90 dni od dnia doręczenia żądania, skierować sprawę do kolegium. Przepisy art. 77-80 stosuje się odpowiednio". W wyniku nowelizacji rozszerzono zakres zaskarżenia do SKO o bezczynność organu oraz rozszerzono odesłanie wewnątrzustawowe do przepisów art. 77 i art. 78 u.g.n.

3. W ramach omawianego mechanizmu aktualizacji opłaty rocznej, szczególnej uwagi wymaga sytuacja użytkownika wieczystego, jaka powstała w wyniku zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą. Ustawa ta wprowadziła nakaz odpowiedniego stosowania m.in. art. 77 u.g.n. do postępowań aktualizacyjnych wszczętych na wniosek użytkowników wieczystych (art. 81 ust. 1 *in fine* u.g.n.). Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, że niektóre z nich będą miały zastosowanie wprost, inne w postaci zmodyfikowanej, a jeszcze inne wcale (zob. uchwały: TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94 i SN z 6 grudnia 2000 r., sygn. akt III CZP 41/00).

Zdaniem Sejmu, za stosowaniem art. 77 ust. 1 u.g.n. w postępowaniu aktualizacyjnym wszczętym na wniosek użytkownika wieczystego przemawia systematyka rozdziału ósmego u.g.n. Ustawodawca w rozdziale tym w pierwszej kolejności uregulował szczegółowo procedurę aktualizacyjną opłaty rocznej z urzędu, w tym procedurę odwoławczą (art. 77-80 u.g.n), wtórnie zaś sformułował warunki dotyczące postępowania aktualizacyjnego wszczętego na wniosek użytkownika wieczystego (art. 81 u.g.n.), z jednoczesnym odesłaniem do postępowania aktualizacyjnego z urzędu. Ustawodawca posłużył się powyższą techniką legislacyjną, regulując m.in. interwały czasowe, w jakich dopuszczalna jest aktualizacja opłaty rocznej na wniosek użytkownika wieczystego. Objęcie użytkowników wieczystych możliwością częstszego aktualizowania opłaty rocznej wymagałoby od ustawodawcy uregulowania tego odstępstwa wprost. Ponieważ ustawodawca nie skorzystał z możliwości odrębnego i odmiennego unormowania tej

kwestii, należy przyjąć, iż użytkowników wieczystych występujących z wnioskami aktualizacyjnymi obejmuje trzyletnia karencja, gdy idzie o zmiany opłaty rocznej.

Dodatkowo należy wskazać, iż konsekwencją odpowiedniego stosowania przepisów art. 77-80 u.g.n. jest swoiste zrównanie co do szczegółowości regulacji procedur aktualizacyjnych podejmowanych z urzędu i na wniosek – co konsumuje zgłaszane przed nowelizacją u.g.n. krytyczne uwagi doktryny (A. Skibiński, *op. cit.*, s. 15; G. Bieniek, Z. Marmaj, *SKO a gospodarka nieruchomościami po reformie administracji publicznej*, „Casus” 1999, nr 11, s. 13).

W konsekwencji należy uznać, że organy administracji publicznej oraz sąd pytający słusznie uznały, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 77 ust. 1 u.g.n. Trafność tej wykładni znajduje także potwierdzenie w literaturze przedmiotu (m.in. Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013, s. 38; M. Wolanin, *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego – po nowelizacji z 9.10.2011 r.*, „Nieruchomości” 2011, nr 11, s. 18; G. Bieniek i M. Gdesz [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, S. Kalus, G. Matusik, M. Gdesz, E. Mzyk, G. Bieniek, Lex Polonica, komentarz do art. 81).

4. Odniesienie art. 77 u.g.n. do wszczynanej na wniosek użytkownika wieczystego procedury aktualizacji opłaty rocznej oznacza, że obecnie, przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną można zaliczyć wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (oraz odpowiednio nakładów koniecznych wpływających na cechy techniczno-użytkowe gruntu, poniesionych przez użytkownika wieczystego, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej). Istotne jest przy tym, aby nakłady te były dokonane na grunt, nie zaś na budynek znajdujący się na tym gruncie, innymi słowy, aby wzrosła wartość gruntu, a nie posadowionego na nim budynku (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2012 r., sygn. akt I ACa 156/12). Ponadto, jak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z 12 kwietnia 2013 r.: „Poniesienie nakładów koniecznych poza nieruchomością będącą przedmiotem użytkowania wieczystego pozwala zaliczyć wartość nakładów poniesionych na te urządzenia, jeśli zostały one zlokalizowane na nieruchomościach sąsiadujących bezpośrednio z nieruchomością

użytkowaną wierzycie i należących zarazem do tego samego właściciela, a poniesione na nich nakłady skutkują wzrostem wartości nieruchomości gruntowej wierzycie użytkowanej i służą możliwości prawidłowego wykonywania przez uprawnionego prawa użytkowania wieczystego, zgodnie z jego treścią, celem i przeznaczeniem tej nieruchomości, wpływając na jej cechy techniczno-użytkowe” (sygn. akt IV CSK 613/12).

Kolejnym krokiem jest określenie sumy nakładów, które będą mogły zostać przedstawione do zaliczenia na poczet podwyżki opłaty rocznej. Szczegółowy sposób określenia wartości tych nakładów został uregulowany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.; dalej rozporządzenie). Zgodnie z § 28 ust. 6 i 7 rozporządzenia: „Przy określaniu wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego, o których mowa w art. 77 ust. 4 i 5 ustawy [o gospodarce nieruchomościami – uwaga własna], wartość nakładów stanowi iloczyn wartości określonych na podstawie § 35 ust. 3 pkt 1 i procentowego udziału użytkownika wieczystego w kosztach budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Sposób określania wartości nakładów, o którym mowa w ust. 6, stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nakładów koniecznych, o których mowa w art. 77 ust. 6 ustawy [o gospodarce nieruchomościami – uwaga własna]”. Paragraf 35 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia stanowi natomiast, że: „Wartość nakładów odpowiada różnicy wartości nieruchomości uwzględniającej jej stan po dokonaniu nakładów i wartości nieruchomości uwzględniającej jej stan przed dokonaniem tych nakładów, przy czym: przy określaniu wartości nakładów według zasad rynkowych, dla ustalenia różnicy wartości nieruchomości określa się jej wartość rynkową”. Zgodnie z powyższym, słuszny jest pogląd Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który stwierdził, że „[z]aliczeniu na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną nie podlega wartość (cena) tychże nakładów, tj. nowa opłata nie ulega prostemu pomniejszeniu o wartość tych nakładów” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2012 r., sygn. akt I ACa 156/12).

Po ustaleniu sumy nakładów obowiązkiem właściciela jest coroczne zaliczanie, w dacie wymagalności opłaty rocznej, na poczet kwoty stanowiącej nadwyżkę ponad wysokość opłaty obowiązującej przed aktualizacją, części poniesionych nakładów, aż do wyczerpania ich sumy. Oznacza to, że opłata roczna

w dotychczasowej wysokości (obowiązującej przed aktualizacją, w związku z którą zaliczono po raz pierwszy nakłady) jest należna właścicielowi. Zaliczenie nakładów na poczet opłaty rocznej nie oznacza bowiem zwolnienia użytkownika wieczystego od uiszczenia tej opłaty w ogóle, a jedynie gwarantuje, że nie będzie on ponosił jej w wyższej wysokości aż do czasu całkowitego zaliczenia sumy nakładów (Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty...*, s. 88-89).

Na gruncie niniejszej sprawy jest istotne, że prawo do zaliczenia nakładów przysługuje użytkownikowi wieczystemu również wtedy, gdy poniesione przez niego nakłady nie zostały uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach. Z treści art. 77 ust. 5 u.g.n. wynika jednoznacznie, iż zaliczenie nakładów może nastąpić przy każdej następnej aktualizacji opłaty rocznej.

Użytkownik wieczysty ma prawo wszcząć postępowanie aktualizacyjne zarówno w sytuacji, gdy wartość nieruchomości objętej użytkowaniem wieczystym wzrosła, jak i wtedy, gdy zmalała. Występując jednak z wnioskiem o aktualizację – w przypadku, gdy wartość nieruchomości objętej użytkowaniem wieczystym wzrosła – naraża się na podwyższenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. „Co do zasady, w interesie użytkownika wieczystego będzie żądanie dokonania aktualizacji, gdy w jego skutek opłata ma być niższa. Nie oznacza to jednak, że nie można znaleźć uzasadnienia dla dokonania aktualizacji, której skutkiem będzie wzrost wysokości opłaty, a jednocześnie będzie to korzystne dla użytkownika wieczystego. Z takim przypadkiem możemy mieć do czynienia, gdy postępowanie aktualizacyjne pozwoli określić nakłady podlegające zaliczeniu na poczet różnicy pomiędzy opłatą dotychczasową a zaktualizowaną. Możliwość ich odliczenia będzie dopuszczalna jedynie w sytuacji, gdy nowa opłata będzie wyższa od dotychczasowej” (J.J. Zięty, *Aktualizacja opłaty...*, s. 143). Należy dodać, iż możliwość podwyższenia takiej opłaty jest wynikiem wzrostu wartości nieruchomości, a nie jej spadku. Podsumowując, dokonanie aktualizacji jest możliwe zarówno z uwagi na wzrost jak i spadek wartości nieruchomości, jednakże tylko przy wzroście wartości nieruchomości, *ergo* podwyższeniu wysokości opłaty, wystąpi możliwość zaliczenia nakładów (*ibidem*, s. 212; wyrok SN z 12 września 2013 r., sygn. akt IV CSK 10/13).

5. Zgodnie z aktami sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd, w 2008 r. wartość przedmiotowej nieruchomości ustalona dla celów aktualizacji z urzędu

wynosiła zł i gr. Jak jednak podniósł sam użytkownik wieczysty we wniosku aktualizacyjnym, doręczonym Prezydentowi Miasta K w dniu grudnia 2009 r., w wyniku globalnego kryzysu ekonomicznego doszło do obniżenia wartości nieruchomości, co następnie potwierdził operat szacunkowy z dnia października 2010 r. W konsekwencji wartość nieruchomości zmalała.

W sytuacji, w której znalazł się użytkownik wieczysty, nie można zatem oczekiwać, że wartość nakładów poczynionych na nieruchomość objętą użytkowaniem wieczystym zostanie uwzględniona w wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej. Nietrafna jest zatem teza wyrażona w pytaniu prawnym, zgodnie z którą użytkownik wieczysty mógł pozostawać w uzasadnionym przekonaniu, iż wysokość nakładów zostanie uwzględniona w wysokości opłaty rocznej (pytanie prawne, s. 6). Wydaje się, że u podstaw sformułowania takiego wniosku legło błędne przekonanie użytkownika wieczystego o przysługiwaniu mu prawa zaliczenia nakładów niezależnie od tego, czy wartość nieruchomości wzrosła, czy zmalała (por. pismo odwołującego do SKO z grudnia 2011 r., znak , s. 3).

W konsekwencji, w ocenie Sejmu należy uznać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego co do konstytucyjności art. 77 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 4 ustawy zmieniającej nie warunkuje rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem pytającym sprawy, bowiem rozpoznanie wniosku o aktualizację opłaty rocznej poprzez uwzględnienie w jej wysokości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nie jest – wbrew żądaniu pozwu i intencjom sądu – możliwe ze względu na okoliczności faktyczne (spadek wartości nieruchomości gruntowej uniemożliwiający wzrost opłaty rocznej) rozpatrywane na tle art. 77 ust. 4 i ust. 5 w związku z art. 81 ust. 1 *in fine* u.g.n. W takiej sytuacji, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału, postępowanie powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. Niezależnie od powyższego wniosku formalnego, Sejm uznaje za stosowne wyrazić pogląd, iż przedstawiony wyżej mechanizm aktualizacji opłaty rocznej wskazuje na nietrafność sformułowanych w pytaniu prawnym zarzutów naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady ochrony praw nabytych. Ochrona wynikająca z tej konstytucyjnej zasady dotyczy zarówno prawa podmiotowego, jak i jego ekspektatywy (m.in. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). W sprawie



zawisłej przed sądem użytkownik nie został pozbawiony przez ustawodawcę prawa do żądania zaliczenia poniesionych nakładów w związku z aktualizacją opłaty rocznej w terminie określonym przez wcześniej obowiązujące przepisy, gdyż – jak zostało już wykazane w stanowisku Sejmu – na takie zaliczenie nie pozwalały okoliczności faktyczne, a ściśle spadek wartości nieruchomości. Dodatkowo należy wskazać, iż użytkownik wieczysty nie utracił prawa (ekspektatywy) do aktualizacji opłaty rocznej ani możliwości późniejszego skorzystania z prawa zaliczenia (w razie wzrostu wartości wysokości opłaty rocznej w przyszłości). Taka sytuacja wystąpiłaby bowiem tylko w przypadku uchylecia przez ustawodawcę art. 81 ust. 1 u.g.n. bądź zmiany jego treści prowadzącej do całkowitego odebrania tego prawa użytkownikowi wieczystemu.

Ustawa nowelizująca nie pozbawiła użytkowników wieczystych prawa do aktualizacji; wprowadzono natomiast wyłącznie ograniczenie czasowe korzystania z tego prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż przyjęcie poglądu o istnieniu prawa podmiotowego do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ograniczonego terminem czasowym (rocznym) wymagało przedłożenia przez sąd argumentów na rzecz takiej tezy. Sejm pragnie przypomnieć, iż „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontradyktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10).

Przedstawiona argumentacja dostarcza dodatkowej podstawy dla umorzenia niniejszego postępowania, w zakresie dotyczącym oceny kwestionowanych przepisów z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

7. Jako niepodlegający merytorycznej ocenie należy uznać również zarzut naruszenia prawa użytkownika wieczystego do równej ochrony jego praw majątkowych. Argumentacja sądu w pytaniu prawnym jest w tym zakresie wysoce lakoniczna i sprowadza się do jednego sformułowania, zgodnie z którym



nakładów) jest konsekwencją niedotrzymania przez użytkownika wieczystego prekluzyjnego trzydziestodniowego terminu prawa materialnego na złożenie do kolegium odwołania od wypowiedzenia dotychczasowej opłaty. Po drugie, niemożność dokonania aktualizacji opłaty rocznej w postępowaniu przed podmiotem właścicielskim w 2009 r. wynikała z zaniechania przedstawienia przez użytkownika wieczystego wymaganych prawem środków dowodowych. Należy zauważyć, że „[w] przypadku aktualizacji z inicjatywy użytkownika wieczystego na niego przerzucony został ciężar dowodu w zakresie przesłanek aktualizacji (art. 81 ust. 2 u.g.n.). [...] Ustawa nie precyzuje, jakimi środkami dowodowymi ma się on posłużyć. Oznacza to dopuszczalność wszelkich dowodów, jednak nie ulega wątpliwości, że najbardziej wiarygodne będzie oszacowanie dokonane przez rzeczoznawcę” (Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty...*, s. 75-76).

9. Sejm dodatkowo pragnie zaznaczyć, iż kwestionowana regulacja nie pogorszyła również w żaden sposób sytuacji tych użytkowników wieczystych, których wartość nieruchomości gruntowej – w przeciwieństwie do nieruchomości użytkowanej przez wnioskodawcę – wzrosła. Pomimo wzrostu wartości nieruchomości objętej użytkowaniem wieczystym, do chwili podwyższenia opłaty rocznej w wyniku postępowania aktualizacyjnego prowadzonego na nowych zasadach użytkownicy ci obowiązani są ponosić mniejsze niż wynikające z realnej wartości użytkowanej przez nich nieruchomości koszty opłaty rocznej. Z chwilą podwyższenia wysokości opłaty rocznej z powodu wzrostu wartości nieruchomości nastąpi jednoczesna możliwość zaliczenia nakładów poniesionych przez tych użytkowników, *ergo* do momentu całkowitego zaliczenia sumy nakładów nie będą oni ponosili opłaty rocznej w podwyższonej wysokości, wynikającej ze wzrostu wartości gruntu.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz