



Warszawa, dnia 19 lutego 2014 r.

**PG VIII TK 108/13**

**dot. sygn. akt P 39/13**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	21. 02. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Krakowa Podgórze w Krakowie, Wydział I Cywilny :

„czy art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651), ustalony ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1110), oraz art. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1110) 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 RP, statuującego 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 z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw i który nie został rozpoznany do dnia jej wejścia w życie ?”

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

### **Uzasadnienie**

Sąd Rejonowy dla Krakowa Podgórze w Krakowie Wydział I Cywilny postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2013 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, przytoczone na wstępie stanowiska.

Pytanie prawne sformułowane zostało w związku z rozpoznawaniem przez Sąd Rejonowy dla Krakowa – Podgórze w Krakowie sprzeciwu powoda Z S. od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego oddalającego jego wnioski o ustalenie, że odmowa dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości była nieuzasadniona.

Pytanie prawne, z którym wystąpił Sąd Rejonowy, zostało złożone w następującym w stanie faktycznym.

Użytkownik wieczysty Z S. złożył do Prezydenta Miasta K wniosek o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości podnosząc, że przy dokonaniu poprzednich aktualizacji nie uwzględniono poczynionych przez niego nakładów na nieruchomość. Prezydent Miasta K, pismem z dnia stycznia 2010 r., odmówił aktualizacji

opłaty rocznej, wskazując, że wnioskodawca nie przedłożył operatu szacunkowego, sporządzonego w celu aktualizacji opłaty rocznej.

W związku ze stanowiskiem Prezydenta Miasta K , Z S. wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K z wnioskiem o ustalenie, że odmowa dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona.

W toku postępowania przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym użytkownik wieczysty złożył wniosek o przeprowadzenie dowodu z operatu szacunkowego, sporządzonego na jego zlecenie. Złożony operat szacunkowy określał wartość rynkową nieruchomości w stanie aktualnym na kwotę zł oraz w stanie pierwotnym - tj. bez nakładów poczynionych przez użytkownika wieczystego, jako nakładów niewpływających na wartość nieruchomości będącą podstawą obliczenia opłaty rocznej, na kwotę zł.

Przed wydaniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczenia w sprawie, na skutek wejścia w życie w dniu 9 października 2011 r. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1110), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”, zmianie uległ stan prawny stanowiący podstawę jego wydania.

Postępowanie w sprawie z wniosku Z S. wszczęte zostało w 2009 r. i nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Poprzednia aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nastąpiła wypowiedzeniem dokonany w grudniu 2008 r. przez Prezydenta Miasta K Zaktualizowana zaś opłata roczna obowiązuje użytkownika wieczystego od dnia 01 stycznia 2009 r.

W tych okolicznościach Samorządowe Kolegium Odwoławcze przyjęło, że aktualizacja opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w oparciu o wniosek Z S. nastąpiłaby przed upływem 3 lat od dnia ostatniej aktualizacji,

co nie jest dopuszczalne, w świetle nadanej ustawą nowelizującą nowego brzmienia art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, i w konsekwencji oddaliło wniosek.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło uwzględnienia wniosku Z S., opierając swoje orzeczenie na znowelizowanym art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 4 ustawy zmieniającej, który nakazuje w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Od powyższego orzeczenia Z S. złożył sprzeciw do Sądu Rejonowego dla Krakowa - Podgórze w Krakowie.

W toku postępowania Sąd Rejonowy powziął wątpliwości co do zgodności art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim odmawiają aktualizacji opłaty rocznej na wniosek użytkownika wieczystego, złożony przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, ze względu na brak upływu 3 lat od daty ostatniej aktualizacji.

Pytający Sąd podnosi, że zakwestionowane przepisy art. 4 ustawy zmieniającej z zw. z art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce prowadzą do niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym retroakcji prawa, a także do rażącego pokrzywdzenia użytkownika wieczystego poprzez pozbawienie go prawa, które skutecznie nabył, występując w dniu 31 grudnia 2009 r. do właściwego organu z żądaniem dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej wobec zmiany wartości nieruchomości.

Nadto Sąd Rejonowy stwierdza, że w sprawie, w której występuje z pytaniem prawnym, kluczową kwestię stanowi interpretacja kwestionowanych przepisów, a w szczególności odpowiedź na pytanie,

czy regulacja intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy zmieniającej może prowadzić do pozbawienia obywatela prawa, które skutecznie nabył spełniając wszelkie przesłanki domagania się aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W ocenie pytającego Sądu, wykładnia art. 4 ustawy zmieniającej, dokonana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, narusza kanony wykładni systemowej i funkcjonalnej, w szczególności obowiązek uwzględniania w procesie interpretacji intencji ustawodawcy oraz obowiązek dokonywania wykładni prawa z zgodzie z Konstytucją RP.

Tymczasem, jak wskazuje Sąd Rejonowy, celem ustawodawcy przy wprowadzeniu trzyletniego okresu przerwy pomiędzy aktualizacjami opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego było zapewnienie użytkownikom wieczystym możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej, bez konieczności uwzględniania potencjalnie corocznego zwiększenia opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości - Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Przepis zmieniający brzmienie art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami pierwotnie został umieszczony w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 ze zm.), której celem było zwiększenie zakresu wolności przedsiębiorców i obywateli oraz ograniczenie instrumentów presji - w tym również ekonomicznej - będących w dyspozycji podmiotów pozostających w sferze publicznej.

Sąd przedstawiający pytanie prawne podnosi, że wskazany cel wprowadzenia przez ustawodawcę trzyletniego okresu przerwy pomiędzy aktualizacjami opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego został jednoznacznie sprecyzowany w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy

o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (*vide*: Sejm RP VI kadencja, druk nr 4352, strona internetowa: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

W ocenie Sądu przedstawiającego pytanie prawne, art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 4 ustawy zmieniającej, rozumiane w ten sposób, że wykluczają 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, są sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz wywiedzionymi z niej zasadami zaufania do państwa i stanowionego prawa, ochrony praw nabytych oraz zakazu wstecznego działania prawa na niekorzyść obywatela, a także są sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, statuującym zasadę równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

Natomiast, jak stwierdza pytający Sąd, interpretacja przepisów prawa, jaką zastosowało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w orzeczeniu będącym przedmiotem sprzeciwu powoda Z S., prowadzi do pozbawienia go prawa, które nabył pod rządami obowiązujących przepisów.

Dlatego Sąd Rejonowy, wobec wskazanych w pytaniu prawnym przepisów, formułuje zarzut oczywistego i rażąco krzywdzącego wstecznego działania prawa na niekorzyść użytkownika wieczystego. Powód Z S., składając wniosek o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, działał w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. Powód dokonał nakładów na przedmiotową nieruchomość i pozostawał - według Sądu Rejonowego - w uzasadnionym przekonaniu, że wysokość tych nakładów zostanie uwzględniona w wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej.

Tak samo, działając w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, użytkownik wieczysty uczestniczył w długotrwałym postępowaniu

aktualizacyjnym oraz ponosił istotne koszty tego postępowania, w tym koszt sporządzenia operatu szacunkowego.

W ocenie Sądu Rejonowego, znowelizowanie przez ustawodawcę art. 77 ust. 1 o gospodarce nieruchomościami oraz rozciągnięcie skutków jego stosowania na sytuacje sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej, prowadzące o oddalenia żądania użytkownika wieczystego o aktualizację opłaty rocznej, narusza zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, w oparciu o które użytkownik ów działał.

Sąd przedstawiający pytanie prawne przypomina także, iż, w świetle ustalonej linii orzeczniczej, spory pomiędzy właścicielami nieruchomości oraz ich użytkownikami wieczystymi, dotyczące aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, są sporami cywilnymi o należności pieniężne. Przedmiotem sporu cywilnego jest roszczenie procesowe, które może być skutecznie zrealizowane, jeżeli zrealizowane są przesłanki materialnoprawne dochodzenia żądania przez uprawniony podmiot.

Sąd Rejonowy dla Krakowa Podgórze w Krakowie w konsekwencji oczekuje odpowiedzi na pytanie, czy w przedmiotowej sprawie możliwe jest dokonanie takiej wykładni art 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ustawy zmieniającej, by wniosek użytkownika wieczystego został uwzględniony.

Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie Sądu przesądzi natomiast o zasadności domagania się przez 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.

W niniejszej sprawie przede wszystkim należy rozważyć kwestię dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszego pytania prawnego.

Zaskarżone przepisy art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ustawy zmieniającej stanowią:

„Art. 77. 1. 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.”.

„Art. 4. 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.”.

Należy też wskazać na art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który, od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, stanowi:

„Art. 81. 1. 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.

2. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym.

3. W przypadku oddalenia wniosku przez kolegium obowiązuje opłata dotychczasowa.



4. Nowa wysokość opłaty rocznej, ustalona przez właściwy organ w wyniku realizacji żądania, o którym mowa w ust. 1, albo w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium, obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji.

5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową, w następstwie wniesienia sprzeciwu.”.

Użytkownik wieczysty może zatem domagać się ustalenia przez właściwy organ zmiany wartości nieruchomości, a tym samym zmiany wysokości opłaty rocznej. Przesłanką materialnoprawną zgłoszenia tego żądania jest zaś zmiana wartości nieruchomości, którą użytkownik wieczysty ma obowiązek wykazać, albowiem na nim spoczywa ciężar dowodu (ust. 2 art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Tym samym stwierdzić należy, że podstawę prawną uprawnienia użytkownika wieczystego do wystąpienia z żądaniem dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, stanowi art. 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Realizacja tego uprawnienia pozostawiona została woli użytkownika wieczystego, odmiennie niż to zostało przewidziane w art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie możliwość aktualizowania opłat rocznych z urzędu, zastąpiono obowiązkiem jej dokonywania nie częściej niż raz na 3 lata.

Odmienne też, niż to uczyniono w zaskarżonym art. 77 ust. 1 tej ustawy, w odniesieniu do obowiązku aktualizacji opłaty rocznej z urzędu, w którym ograniczono możliwość jej dokonywania nie częściej niż raz na 3 lata, treść art. 81 ust. 1 omawianej ustawy nie zawiera ograniczeń w zakresie częstotliwości występowania przez użytkownika wieczystego z żądaniem dokonania aktualizacji opłaty rocznej.

Nadto należy zauważyć, że w cytowanym art. 81 ust. 1 in fine ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje się, iż przepisy art. 77 – 80 tej ustawy stosuje się odpowiednio. Stąd, w odniesieniu do dokonywania aktualizacji na wniosek użytkownika wieczystego, grupa przepisów stanowiących przedmiot odesłania, odnosząca się do zasad dokonywania aktualizacji z urzędu oraz sposobu postępowania w takich sprawach, musi być stosowana w sposób przekształcony, odpowiadający celowi normy odsyłającej.

W uchwale z dnia 5 października 1994 r., w sprawie o sygn. W. 1/94, Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do techniki legislacyjnej polegającej na odesłaniu do grupy przepisów w ramach tej samej ustawy, wskazał, że „[t]aką technikę legislacyjną stosuje się albo z wygody albo w celu stworzenia możliwości interpretacji przedmiotu odesłania, aby zastosować wskazane przepisy odpowiednio i sensownie (...). Przy takim sposobie odesłania, gdy ustawodawca nie wylicza ściśle, które przepisy mają być odpowiednio stosowane, lecz wskazuje całą ich grupę, organ stosujący prawo musi samodzielnie rozstrzygnąć, czy odesłanie obejmuje wszystkie przepisy znajdujące się w takiej grupie, czy też niektórych z nich nie obejmuje. Musi na drodze wykładni ustalić szczegółowy zakres odesłania. Ustalenie zakresu odesłania odbywa się pozornie wbrew brzmieniu normy odsyłającej, która wymienia przecież bez wyjątków całą grupę przepisów odesłania. Zatem mimo istnienia normy odsyłającej zaliczenie przepisów do rzędu odpowiednio stosowanych zależy od oceny stosującego prawo (...). Zwrot “stosuje się odpowiednio” oznacza również możliwość zastosowania właściwych przepisów bez żadnych zmian. W przeciwnym razie odpowiednie stosowanie przepisów wymaga ich uprzedniego przystosowania do dziedziny, w której mają być wykorzystane. Są też takie przepisy, które pomimo normatywnego nakazu ich stosowania, nie mogą być zastosowane w danym zakresie albowiem między nimi, a przepisami normującymi tę dziedzinę zachodzą sprzeczności bądź też są w tej dziedzinie bezprzedmiotowe.

Jest to zatem nakaz skierowany do stosującego prawo, aby włączył je do tego zespołu po uprzednim dostosowaniu ich do całości norm tego zespołu” (system informatyczny Legalis nr 38833).

Przytoczony pogląd zachowuje swoją aktualność mimo utraty mocy uchwał Trybunału w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Odnosząc powyższe rozważania do wątpliwości podnoszonych przez Sąd przedstawiający pytanie prawne, stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie kluczową do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, co należy rozumieć przez zawarte w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 77 ust. 1 tej ustawy w części, w jakiej stanowi o obowiązku dokonywania aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata.

Uprzednie udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozwoliłoby na ocenę zasadności zarzutu niekonstytucyjności normy intertemporalnej przewidzianej w art. 4 ustawy zmieniającej. Jeśli bowiem przyjąć, odwołując się do *ratio legis* wprowadzenia czasowego ograniczenia (raz na 3 lata) dokonywania aktualizacji opłat rocznych, że ograniczenie to odnosi się do obowiązku dokonywania przez właściwy organ aktualizacji z urzędu, a nie odnosi się do aktualizacji na wniosek użytkownika wieczystego, to sytuacja prawna użytkowników wieczystych po wejściu w życie ustawy zmieniającej nie uległaby w tej części zmianie. W konsekwencji norma intertemporalna nie miałaby w tym zakresie zastosowania. Prawo użytkownika wieczystego do żądania nawet raz w roku obniżenia stawki opłaty, jeśli wykaże, że wartość gruntu uległa obniżeniu pozostawałoby bowiem bez zmian.

Należy zauważyć, że ograniczenie możliwości dokonywania aktualizacji opłat rocznych, nie częściej niż raz na 3 lata, ma *ratio legis* tylko w stosunku do właściciela nieruchomości działającego poprzez właściwe organy, jako obowiązane do dokonywania aktualizacji z urzędu. Ustawodawca, wprowadzając to ograniczenie, chroni bowiem użytkownika wieczystego

przed potencjalnym corocznym wzrostem cen opłat za użytkowanie wieczyste i jednocześnie, poprzez przepis intertemporalny zapewnia, by w stosunku do użytkownika wieczystego było stosowane bezpośrednio nowe rozwiązanie, które jest dla niego korzystniejsze.

Sąd przedstawiający pytanie prawne, przytaczając wątpliwości interpretacyjne, uchylił się w zasadzie od wypowiedzi, jakie rozumienie badanych przepisów – w ocenie Sądu – jest poprawne, jak też nie wskazał, w jaki sposób na drodze wykładni ustalił szczegółowy zakres odesłania, co do odpowiedniego stosowania częstotliwości aktualizacji określonej w art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z tego powodu przedstawione pytanie prawne nasuwa istotne trudności w zajęciu stanowiska, a także wywołuje wątpliwości co do dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego. Poddane wykładni przepisy stwarzają bowiem możliwość interpretowania przedmiotu odesłania, w tym przyjęcia odmiennego zakresu odesłania zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami niż ten, który został ustalony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Sformułowane pytanie prawne zmierza w istocie do uzyskania wykładni całego zespołu przepisów, która usunie wątpliwości pytającego Sądu Rejonowego, co do prawidłowości ich interpretacji, jaką zastosowało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w orzeczeniu będącym przedmiotem sprzeciwu powoda Z S., a w konsekwencji - wątpliwość co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tym Sądem.

Wskazuje na to także przedstawiona przez Sąd Rejonowy zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się przed tym Sądem sprawy. Sąd pytający podnosi bowiem, że odpowiedź na pytanie prawne przesądzi o możliwości dokonania takiej wykładni art 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 4 ustawy zmieniającej, by Sąd mógł uczynić zadość żądaniu użytkownika wieczystego i uwzględnić jego

sprzeciw od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Oznacza to, że Sąd dostrzega możliwość dokonania innej wykładni niż przyjęta przez Kolegium, lecz tego samodzielnie nie czyni, oczekując niejako na „przyzwolenie” Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w formie pożądanej przez Sąd odpowiedzi na pytanie prawne. Przy czym Sąd nie podjął jakiejkolwiek próby interpretacji odesłania zawartego w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis znajduje bezpośrednie zastosowanie w rozpoznawanej przed Sądem sprawie, ani nie przedstawił argumentacji o możliwych rozbieżnościach w jego stosowaniu.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli prawa. Jest ona podejmowana w związku ze stosowaniem aktu normatywnego w indywidualnej sprawie. Cechą istotną pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie.

W postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „pytanie prawne nie może być traktowane jako środek służący do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w praktyce ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości”(OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wykładnia

przepisów prawnych stosowanych przez sądy powinna być dokonywana przez nie same.

Wykładnia ta jest częścią procesu stosowania prawa. Kontrola procesu stosowania prawa nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W postanowieniu z dnia 8 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. akt P 38/ 07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że „nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją interpretowanie na pytanie sądu treści przepisów prawa przez wybór wiążącej ich wykładni. Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się kontrolą interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy patologiczne, odbiegające od treści i znaczenia przyznanego mu przez prawodawcę. (...) Wystąpienie z pytaniem prawnym nie może bowiem dążyć do uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny” (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 114).

Mimo wskazania w pytaniu prawnym - jako przedmiotu kontroli - przepisów aktu normatywnego, w istocie pytanie prawne dąży do uzyskania wykładni przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy zmieniającej, a także jej konfrontacji z wykładnią owych przepisów, jaką przyjęło wydając zaskarżone orzeczenie Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Przedmiotem pytania prawnego nie może być zarzut, że Kolegium w procesie wykładni nie uwzględniło, iż celem ustawodawcy, przy wprowadzeniu trzyletniego okresu przerwy pomiędzy aktualizacjami opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, było zapewnienie użytkownikom wieczystym możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej, bez konieczności uwzględniania potencjalnie corocznego zwiększenia opłaty rocznej przez właściciela nieruchomości - Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, i dlatego jest ona wadliwa. To Sąd przed przedstawieniem Trybunałowi pytania prawnego powinien wziąć pod uwagę tę okoliczność,

samodzielnie interpretując odesłanie zawarte w art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W powołanym postanowieniu z dnia 22 października 2007 r., w sprawie o sygn. akt P 24/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że „skład sądu, który ma wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, powinien w pierwszej kolejności we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, musi przy tym uwzględniać zasadę niesprzeczności systemu prawnego oraz zasadę nadrzędności Konstytucji. Normom powinien nadawać takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne (por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K. 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni, albo w danej sprawie można zastosować inne, nie budzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny, to pytanie prawne jest niedopuszczalne. Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą. Powinny zatem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. postanowienie z 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 268; z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03; z 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60). Dopiero, gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego” (ibidem).

Z tych względów, należało zająć stanowisko jak w sentencji.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego