

55/4/A/2008

**WYROK**

z dnia 6 maja 2008 r.  
**Sygn. akt SK 49/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wojciech Hermeliński – przewodniczący  
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 maja 2008 r., skargi konstytucyjnej spółki Paige Investments sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459, z 2006 r. Nr 64, poz. 456, Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 369) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Pismem z 27 maja 2004 r. skarżąca – spółka Polinvest sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni (przejęta w toku niniejszego postępowania przez spółkę Paige Investments sp. z o.o. która wstąpiła w jej prawa i obowiązki), złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, w której wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna dotyczy prawomocnego zarządzenia Przewodniczącego Wydziału III Cywilnego, Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 grudnia 2003 r. w sprawie III C 2232/03 utrzymanego w mocy postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie, VI Wydziału Cywilnego z 27 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. akt VI Acz 188/04 (doręczonego skarżącej 13 kwietnia 2004 r.), wydanego wskutek zażalenia skarżącej z 12

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 maja 2008 r. w Dz. U. Nr 82, poz. 502.

stycznia 2004 r. na wyżej wymienione zarządzenie. Od wskazanego orzeczenia Sądu Apelacyjnego nie przysługuje żaden środek odwoławczy.

Przywołane orzeczenie zapadło w następującym stanie faktycznym: Skarżąca, będąca wieczystym użytkownikiem nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa, otrzymała pismo z 14 grudnia 2001 r. zawierające wypowiedzenie dotychczasowej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste wraz ze wskazaniem nowej stawki opłaty oraz operatu szacunkowego, na podstawie którego Starosta Powiatu Warszawskiego ustalił, iż wartość przedmiotowej nieruchomości wzrosła. Skarżąca wystąpiła 18 stycznia 2002 r. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w Warszawie z wnioskiem o uznanie tego wypowiedzenia za bezzasadne. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w tym poddaniu operatów szacunkowych, sporządzonych na zlecenie Starosty Powiatu Warszawskiego oraz skarżącej, ocenie zespołu arbitrów przy Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie, SKO w Warszawie 26 marca 2003 r. orzekło, że wypowiedzenie dotychczasowej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste było bezzasadne, ponieważ Starosta Powiatu Warszawskiego nie wykazał, iż wartość przedmiotowej nieruchomości wzrosła. W dniu 29 kwietnia 2003 r. Starosta Powiatu Warszawskiego wniósł sprzeciw od wyżej wymienionego orzeczenia SKO w Warszawie do Sądu Okręgowego w Warszawie Wydziału III Cywilnego (sygn. akt III C 2232/03). W dniu 29 grudnia 2003 r. Przewodniczący Wydziału III Cywilnego, Sądu Okręgowego w Warszawie wydał zarządzenie, w którym wezwał skarżącą, działając na podstawie m.in. art. 80 ust. 2 u.g.n., do uiszczenia wpisu sądowego w kwocie 93725,60 zł. Skarżąca zaskarżyła powyższe zarządzenie 12 stycznia 2004 r. W uzasadnieniu zażalenia wskazała m.in., iż nie powinna ona uiszczać wpisu sądowego w tej sprawie, gdyż to na skutek sprzeciwu starosty powiatu warszawskiego od orzeczenia SKO nastąpiło wywołanie sprawy i to on winien uiścić wpis sądowy. Po rozpoznaniu zażalenia skarżącej Sąd Apelacyjny w Warszawie 27 lutego 2004 r. wydał postanowienie, w którym utrzymał w mocy skarżone zarządzenie, opierając swoje rozstrzygnięcie między innymi na przepisach art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n.

Zdaniem skarżącej, przepis będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, narusza fundamentalne zasady konstytucyjne: konstytucyjną zasadę równości, w zakresie odnoszącym się do prawa do sądu, zasadę sprawiedliwości, a także zasadę lojalności wobec państwa. Niezgodność art. 80 ust. 2 u.g.n. z art. 2 Konstytucji ma polegać na tym, że zgodnie z konsekwencjami wynikającymi z zasady państwa prawnego – ustawodawca nie jest władny zmieniać ustalonych reguł postępowania ani stwarzać organowi państwowemu bądź jednostce samorządu terytorialnego możliwości do nadużywania swojej pozycji względem obywatela. Obie te reguły w przekonaniu skarżącej zostały naruszone zaskarżonym art. 80 ust. 2 u.g.n. Podstawową zasadą postępowania cywilnego jest ponoszenie kosztów tegoż postępowania przez podmiot inicjujący postępowanie (powoda), tymczasem skarżony przepis zmienia tę fundamentalną zasadę. Zgodnie z jego treścią podmiot, który nie inicjuje postępowania sądowego, wbrew swojej woli staje się powodem w postępowaniu cywilnym. Staje się tak na skutek odwołania od orzeczenia SKO wniesionego przez właściciela nieruchomości. Zdaniem skarżącej, kwestionowany art. 80 ust. 2 u.g.n. tworzy fikcję prawną, jakoby wniosek o uznanie wypowiedzenia stawki opłaty za użytkowanie wieczyste, o którym mowa w art. 78 ust. 2 u.g.n., był pozwem, w sytuacji niekorzystnego dla właściciela rozstrzygnięcia sporu przez SKO i zaskarżenia przez niego tego orzeczenia. Fikcja ta może być jednak stosowana tylko i wyłącznie na korzyść właściciela, którym jest w niniejszej sytuacji Skarb Państwa. Takie uregulowanie prawne stwarza właścicielowi nieruchomości możliwość nadużycia swojej pozycji, gdyż inaczej niż druga strona postępowania odwoławczego przed SKO może on zawsze, nie ryzykując ponoszenia dodatkowych kosztów ani nie będąc obciążonym ciężarem

dowodowym, w razie „przegranej” przed SKO zainicjować postępowanie sądowe. Z uwagi na powyższe – w przekonaniu skarżącej – należało stwierdzić naruszenie art. 2 Konstytucji.

Wykazując sprzeczność art. 80 ust. 2 u.g.n. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżąca podniosła, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmioty prawa charakteryzujące się cechą istotną (relewantną) w równym stopniu należy traktować równo (tzn. tak samo). Natomiast podmioty różne, niemające wspólnej cechy istotnej, należy traktować różnie. Zdaniem skarżącej, w niniejszym wypadku mamy do czynienia z dwiema stronami cywilnego postępowania sądowego, które to podmioty są również stronami stosunku cywilnoprawnego, jakim bez wątpienia jest użytkowanie wieczyste, oraz obie są osobami prawnymi (jak stanowi bowiem przepis art. 33 kodeksu cywilnego, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną). Oczywiście jest więc, że będąc podmiotami równymi w ramach wyżej opisanej sytuacji, zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 Konstytucji, co do zasady, winny w równym stopniu korzystać z praw i wolności gwarantowanych mocą Konstytucji, w tym z prawa do sądu przewidzianego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. To znaczy, że każda ze stron winna być wyposażona w możliwość realizacji tego prawa na tych samych zasadach. Jak powyżej wskazano, strony należą do tej samej grupy podmiotów prawa. Bezsporne jest jednak, że ich sytuacja prawna w zaskarżanej ustawie jest uregulowana różnie. Właścicielowi przysługują nieuzasadnione jego statusem uprawnienia, których druga strona stosunku użytkowania wieczystego nie ma. Sytuacja prawna właściciela nieruchomości została tak uregulowana, że nigdy nie będzie on ponosił sądowych kosztów postępowania cywilnego w sprawie aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste. W sytuacji gdy użytkownik wieczysty wniesie sprzeciw od orzeczenia SKO, to on będzie ponosił koszty postępowania sądowego. Natomiast gdy sprzeciw wniesie przedstawiciel właściciela (w omawianej sytuacji – Skarbu Państwa) koszty sądowe zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n. również poniesie użytkownik wieczysty. W świetle zaskarżonej regulacji użytkownik wieczysty nie jest władny przerzucić na właściciela obowiązku ponoszenia kosztów postępowania sądowego w sytuacji, kiedy to użytkownik wieczysty wnosi odwołanie od orzeczenia SKO. Dlatego też należy uznać, że zróżnicowanie sytuacji prawnej tych mających wspólną cechę relewantną podmiotów jest wyraźne. Wskazane powyżej zróżnicowanie sytuacji prawnej tej samej grupy podmiotów, a tym samym odstępianie od realizacji zasady równości, nie jest uzasadnione ochroną innych konstytucyjnych zasad. Wobec powyższego – w ocenie skarżącej – naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji jest wyraźne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), Skarżąca wskazała na znaczenie prawa dostępu do sądu oraz prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury. Skarżąca zauważyła, że przepisy u.g.n. przewidują mechanizm postępowania arbitrażowego przed SKO; postępowanie może wszcząć, niezadowolony z wysokości zaktualizowanej stawki, użytkownik wieczysty, właściciel gruntu musi wykazać zasadność aktualizacji stawki opłaty. Mając jednak na uwadze treść art. 80 ust. 3 w zw. z ust. 1 u.g.n., w wypadku gdy którakolwiek ze stron wniesie sprzeciw od orzeczenia kolegium, sprawa wraca niejako do punktu wyjścia. Złożone zostało jednostronne oświadczenie woli o wypowiedzeniu dotychczasowej stawki opłaty za użytkowanie wieczyste i sąd powszechny w postępowaniu cywilnym ustali, jaka stawka opłaty za użytkowanie wieczyste winna wiązać strony. Wynik postępowania przed SKO jest w tym wypadku bez znaczenia. O ile jednak w każdym innym stosunku cywilnoprawnym powstanie po stronie adresata takiego oświadczenia egzekwowalnego obowiązku uiszczenia podwyższonej stawki nastąpiłoby dopiero po uzyskaniu przez żądającego zapłaty prawomocnego orzeczenia sądowego, to w omawianej sytuacji, na

mocy zaskarżonego przepisu, obowiązek ten powstaje natychmiast, chyba że użytkownik wieczysty uzyska prawomocne orzeczenie, że do zapłaty takiej nie jest zobowiązany. Użytkownik wieczysty, uzyskawszy korzystne dla siebie orzeczenie SKO, nie jest w najmniejszym stopniu zainteresowany przedstawianiem swej sprawy do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu. Wszakże jeżeli właściciel nieruchomości wnieśli sprzeciw od takiego orzeczenia, w oparciu o kwestionowany przepis art. 80 ust. 2 u.g.n., to użytkownik wieczysty traktowany jest jako powód i zmuszony zostaje tym samym do przedstawienia swej sprawy sądowi. Oczywiście jest, że elementem „odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości” winno być sprawiedliwe ukształtowanie kwestii ponoszenia kosztów procesu, w tym obowiązku uiszczenia wpisu sądowego. Po zakończeniu postępowania sądowego sąd rozstrzyga ostatecznie o kosztach postępowania, obciążając nimi co do zasady stronę przegrywającą proces. Jednak w niniejszej sprawie, na mocy art. 80 ust. 2 u.g.n., do uiszczenia wpisu sądowego zobowiązany zostaje użytkownik wieczysty, który przeciwstawia się żądaniu właściciela nieruchomości uiszczenia podwyższonej opłaty za jej użytkowanie wieczyste (a więc w postępowaniu cywilnym winien być traktowany jako pozwany). Bez znaczenia wydaje się to, że liczyć może on na odzyskanie uiszczzonego wpisu wraz z ostatecznym orzeczeniem w sprawie. Należy bowiem zauważyć, że nawet w wypadku korzystnego dlań rozstrzygnięcia użytkownik wieczysty odzyska w najlepszym wypadku jedynie nominalną kwotę wpisu sądowego bez możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty za niemożność korzystania z uiszczonej, niemałej często kwoty.

Elementem „sprawiedliwie” ukształtowanej procedury sądowej winno być również właściwe rozłożenie ciężaru dowodowego w postępowaniu sądowym. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w regulacjach art. 6 kodeksu cywilnego stanowiącego, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne oraz art. 232 kodeksu postępowania cywilnego stanowiącego, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. W sprawach aktualizacji stawek opłaty za użytkowanie wieczyste okolicznością faktyczną o podstawowym znaczeniu jest wzrost wartości nieruchomości który warunkuje możliwość wypowiedzenia przez właściciela gruntu dotychczasowej stawki. Tymczasem zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n. w postępowaniu sądowym w sprawie aktualizacji stawki opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości właściciel nieruchomości zwolniony zostaje niejako z obowiązku udowodnienia, że okoliczność taka w danej sprawie wystąpiła, natomiast użytkownik wieczysty winien wykazać, że okoliczność taka nie wystąpiła bądź też wzrost wartości nieruchomości był niższy niż wskazany w wypowiedzeniu.

2. Prokurator Generalny w stanowisku wyrażonym w piśmie z 28 stycznia 2005 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 80 ust. 2 u.g.n. jest zgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał, że skarga oparta jest na założeniu, że skoro ustawodawca rozpoznawanie sporu o aktualizację opłaty przekazał SKO i przyznał stronom prawo wniesienia sprzeciwu od tego orzeczenia, to wszczęcie postępowania sądowego powodować powinno sprzeciw, a ocenie sądu podlegać orzeczenie SKO. W takiej tylko sytuacji status powoda w procesie uzyskiwałaby strona niezadowolona z orzeczenia SKO. Skarżąca nie poddała jednak kontroli przepisów, kształtujących postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej oraz instytucję sprzeciwu, w tym art. 80 ust. 1 i ust. 3 u.g.n., lecz wyłącznie regulację ust. 2 tego artykułu, będącą konsekwencją rozwiązań przyjętych w ust. 1 i ust. 3 art. 80 u.g.n.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie budzi obecnie wątpliwości, że opłata z tytułu wieczystego użytkowania ma charakter cywilnoprawny i znajduje podstawę w umowie. Również taki charakter ma sprawa o aktualizację opłaty, a spór w tej sprawie

podlegać powinien rozpoznaniu przez sąd cywilny. Stroną umowy dochodzącą ochrony na drodze sądowej – żądającą ustalenia, że podwyższenie opłaty jest nieuzasadnione albo uzasadnione w niższej wysokości, może być tylko użytkownik wieczysty, kwestionujący ustaloną wysokość opłaty, nie zaś organ, który opłatę tę zaktualizował. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach aktualizacji opłaty rocznej ustawodawca uzależnił od uprzedniego rozstrzygnięcia tej sprawy przez SKO oraz od wniesienia sprzeciwu przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia SKO. Zgodnie bowiem z art. 78 ust. 2 u.g.n., użytkownik wieczysty może w terminie 30 dni od otrzymania wypowiedzenia złożyć do SKO wniosek o ustalenie, że podwyższenie opłaty w drodze wypowiedzenia jest nieuzasadnione lub uzasadnione w niższej wysokości. Do postępowania przed kolegium mają zastosowanie przepisy k.p.a. Celem tego postępowania jest łatwiejsze i szybsze dochodzenie przez użytkownika ochrony swoich praw. Postępowanie przed SKO toczy się z udziałem obu stron umowy i ma przede wszystkim na celu doprowadzenie do ugody między stronami. W razie gdy nie dojdzie do zawarcia ugody, kolegium ustala nową wysokość opłaty rocznej albo oddala wniosek użytkownika wieczystego. W tym ostatnim wypadku, obowiązuje wysokość przedstawiona w ofercie. Zgodnie z ust. 1 art. 80 u.g.n., od orzeczenia kolegium strony mogą wnieść sprzeciw.

Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, przy czym Prokurator Generalny podkreśla, że nie jest to środek o charakterze dewolutywnym. Skutkiem wniesienia sprzeciwu orzeczenie SKO traci moc (art. 80 ust. 3 u.g.n.), a to znaczy, że w razie wniesienia sprzeciwu przez którąkolwiek ze stron, orzeczenie SKO nie istnieje i nie wywołuje skutków procesowych. Sprawa aktualizacji opłaty nie jest rozstrzygnięta. Kontroli sądu nie może zatem podlegać ani orzeczenie SKO, ani też sprzeciw. W postępowaniu sądowym sprawa rozpoznawana może być więc tylko od początku, z powództwa użytkownika wieczystego, gdyż to on jest stroną kwestionującą dokonaną przez organ aktualizację opłaty. Żądanie bowiem organu przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego, o którym mowa w art. 80 ust. 1 u.g.n., nie przekształca żądania użytkownika wieczystego – o ustalenie, że podwyższenie opłaty jest nieuzasadnione lub uzasadnione w niższej wysokości – w żądanie drugiej strony umowy. W świetle przedstawionej regulacji, kwestionowany przepis, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie sytuuje „przymusowo” użytkownika wieczystego jako powoda w sprawie, lecz w konsekwencji przyjętego przez ustawodawcę środka zaskarżenia wyłącza obowiązek wnoszenia przez użytkownika wieczystego pozwu, ułatwia mu uruchomienie postępowania sądowego i dochodzenie na tej drodze ochrony swych praw. Natomiast brak regulacji art. 80 ust. 2 u. g. n., rodziłby konieczność wniesienia pozwu przez użytkownika wieczystego, kwestionującego aktualizację opłaty i, oczywiście, również obowiązek uiszczenia wpisu. Prokurator popiera stanowisko skarżącej wyrażające się w przekonaniu, że strony umowy cywilnoprawnej są podmiotami podobnymi, które powinny być traktowane równo, także w zakresie prawa do sądu. Jednakże, zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżąca nie wykazała, że kwestionowany przepis, nakładający na kolegium obowiązek przekazania akt sprawy sądowi i określający, że wniosek użytkownika wieczystego złożony do kolegium zastępuje pozew, narusza zasadę równości. Nie można też doszukać się normatywnego związku między zakwestionowanym przepisem a normą z art. 32 Konstytucji. Toteż – w ocenie Prokuratora Generalnego – art. 80 ust. 2 u.g.n. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można również podzielić zarzutów, że art. 80 ust. 2 u.g.n. narusza art. 2 Konstytucji. Wbrew twierdzeniom skarżącej, przepis ten nie zmienia reguł postępowania cywilnego, w zakresie ponoszenia kosztów postępowania. Usytuowanie stron stosunku cywilnoprawnego w procesie uwarunkowane jest charakterem żądania, a obowiązany do uiszczenia wpisu jest podmiot wnoszący pozew, nie zaś

pozwany. Stroną występującą z pozwem – żądaniem o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona – może być użytkownik wieczysty, nie zaś organ reprezentujący właściciela gruntu. Organ bowiem dokonuje wypowiedzenia zmieniającego i przedstawia ofertę nowej wysokości opłaty, i nie ma on interesu prawnego żądania ustalenia, że brak jest uzasadnienia podwyższenia opłaty.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 28 marca 2006 r. wniósł o stwierdzenie zgodności art. 80 ust. 2 u.g.n. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu zaznaczył, że w obecnym stanie prawnym nie budzi żadnych wątpliwości stwierdzenie, iż opłata z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny i jej podstawa została zawarta w stosownej umowie między właścicielem a użytkownikiem wieczystym. Stroną umowy dochodzącą ochrony na drodze sądowej może być tylko użytkownik wieczysty kwestionujący ustaloną wysokość opłaty, nie zaś organ, który opłatę tę zaktualizował. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach aktualizacji opłaty rocznej ustawodawca uzależnił od uprzedniego rozstrzygnięcia tej sprawy przez SKO oraz od wniesienia sprzeciwu przez stronę niezadowoloną z tego rozstrzygnięcia. Celem tego postępowania jest łatwiejsze i szybsze dochodzenie przez użytkownika ochrony swych praw. Postępowanie przed SKO toczy się z udziałem obu stron umowy i ma przede wszystkim na celu doprowadzenie do ugody między stronami. W razie gdy nie dojdzie do zawarcia ugody, kolegium ustala nową wysokość opłaty rocznej albo oddala wniosek użytkownika wieczystego. Sprzeciw należy do innych środków zaskarżenia. Skutki wniesienia takich środków są w sposób wyczerpujący regulowane, jako utrata mocy orzeczeń, na które środki takie zostały wniesione. To znaczy, że w razie wniesienia sprzeciwu przez którąkolwiek ze stron, orzeczenie SKO nie wywołuje skutków prawnych. Kontroli sądu nie może zatem podlegać ani orzeczenie SKO, ani też sprzeciw. W postępowaniu sądowym sprawa rozpoznawana może być od początku, z powództwa użytkownika wieczystego, gdyż to on jest stroną kwestionującą dokonaną przez organ aktualizację opłaty. W świetle przedstawionej regulacji, kwestionowany przepis, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie sytuuje „przymusowo” użytkownika wieczystego jako powoda w sprawie, lecz w konsekwencji przyjętego przez ustawodawcę środka zaskarżenia wyłącza obowiązek wnoszenia przez użytkownika wieczystego pozwu ułatwia mu uruchomienie postępowania sądowego i dochodzenie na tej drodze ochrony swych praw. Zdaniem Marszałka Sejmu stroną występującą z żądaniem o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona, może być użytkownik wieczysty, nie zaś organ reprezentujący właściciela gruntu.

Przed rozprawą wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo skarżącej, datowane na dzień 22 kwietnia 2008 r., informujące, że w prawa i obowiązki spółki Polinvest sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni wstąpiła spółka Paige Investments sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

## II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w formie pisemnej. Ponadto wszyscy uczestnicy postępowania ustosunkowując się do informacji o zmianie podmiotu skarżącego, wyrazili stanowisko niekwestionujące zaistniałego następstwa prawnego i opowiedzieli się za dalszym kontynuowaniem postępowania.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Jeszcze pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 123, poz. 601) aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego oparta została na umownym charakterze użytkowania wieczystego. Ustawowa konstrukcja przewiduje wypowiedzenie opłaty jako jednostronne oświadczenie woli zmierzające do zmiany jej dotychczasowej wysokości, a jednocześnie gwarantuje użytkownikowi wieczystemu prawną ochronę przed jej nieuzasadnionymi lub zbyt wygórowanymi zmianami. Zasada ta została w całości przeniesiona do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.). Zgodnie z art. 78 ust. 1 i 2 u.g.n. organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego powinien w oznaczonym czasie wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, przesyłając równocześnie ofertę co do nowej wysokości opłaty wraz ze wskazaniem sposobu jej obliczenia i informację o wysokości oszacowania stanowiącego podstawę żądania nowej opłaty. Użytkownik wieczysty może w terminie 30 dni złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego (dalej: SKO lub kolegium) wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Kolegium winno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody. Jeśli wynik postępowania w zakresie zawarcia ugody jest negatywny kolegium wydaje orzeczenie merytoryczne albo wniosek użytkownika wieczystego oddala (wówczas obowiązuje opłata w wysokości zaoferowanej w wypowiedzeniu), albo (art. 79 ust. 3 u.g.n.) od orzeczenia kolegium wydanego w wyniku wszczęcia sprawy przez użytkownika wieczystego nie przysługuje odwołanie w trybach przewidzianych przez kodeks postępowania administracyjnego (art. 79 ust. 3 u.g.n.). Nie ulega wątpliwości, że spór ten jest typowym sporem cywilnoprawnym dotyczącym należności pieniężnej o charakterze cywilnym (zob. G. Bieniek, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 318). W sporze tym faza postępowania przed SKO ma charakter polubownego postępowania przedsądowego; kolegium pełni funkcję swoistego arbitrażu. Można zatem powiedzieć, że w wypadku niezakończenia przed kolegium sprawy w sposób polubowny (nie dochodzi do zawarcia ugody, która – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – ma charakter cywilny; zob. R. Sawuła, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste. Kilka uwag na tle artykułu J. P. Tarno i A. Wrześnińskiej-Nowackiej*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/1996, s. 34) powstaje możliwość swoistego skasowania skutków tego postępowania (przez wniesienie sprzeciwu przez właściciela bądź użytkownika wieczystego) oraz przejścia do fazy sądowej kontroli tego stosunku prawnego, dokonywanej przez sąd powszechny. Wniesienie sprzeciwu od rozstrzygnięcia SKO wywołuje podwójny skutek. Po pierwsze, stanowi żądanie przekazania sprawy do sądu powszechnego. Po drugie, powoduje, że orzeczenie kolegium traci moc (art. 80 ust. 2 u.g.n.). Utrata mocy orzeczenia kolegium oznacza, iż sąd rozpatruje sprawę od początku. Nie będzie zatem dopuszczalne swoiste „kontrolowanie” przez sąd powszechny postępowania zakończonego orzeczeniem kolegium; nie będzie możliwe wydanie przez sąd orzeczenia „utrzymującego w mocy orzeczenie kolegium”. Konsekwencją założonej konstrukcji (swoistego przedsądowego postępowania przed SKO) było zatem przyjęcie w art. 80 ust. 2 u.g.n., że wniosek użytkownika wieczystego skierowany do kolegium zastępuje pozew (zob. też G. Bieniek, *op.cit.*, s. 318), gdyż w jego treści winny się znaleźć argumentacja kwestionująca zachowania organu reprezentującego właściciela

nieruchomości oraz żądanie ochrony prawnej dla użytkownika wieczystego. Funkcje sprzeciwu (przysługującego obu stronom takiego stosunku prawnego) w tym kontekście mają charakter formalny (uruchomienie drogi sądowej oraz derogacja orzeczenia kolegium). Dlatego też nawet korzystne dla użytkownika wieczystego orzeczenie nie ma mocy, a spór pozostaje nierozstrzygnięty. W takiej sytuacji „w obrocie” pozostaje wniosek użytkownika wieczystego, który staje się sformalizowanym żądaniem pełniącym funkcję pozwu. Ustawodawca założył zatem, że przy takiej dwoistej (dwufazowej) konstrukcji ochrony praw użytkownika wieczystego przed nadużywaniem swej pozycji przez wierzyciela opłaty z tytułu inicjacji pierwszej oraz drugiej fazy postępowania winny być ponoszone przez użytkownika wieczystego. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie poddawanie ocenie racjonalności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, o ile nie narusza ono wskazanych konstytucyjnych wzorców kontroli, gdyż mieści się to w autonomii ustawodawcy (zob. orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. K. 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36, s. 51).

2. W niniejszej sprawie skarżąca zarzuca konstrukcji art. 80 ust. 2 u.g.n. naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – a w szczególności ściśle związanej z nią zasady lojalności państwa wobec obywatela. Odnosząc się do przywołanej przez skarżącą spółkę zasady konstytucyjnej (zwanej także zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa), należy zauważyć, że polega ona na nakazie takiego stanowienia prawa, aby obywatel mógł układać swoje sprawy bez narażania się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8; 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20; 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77; 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124). Z zasady tej wynika m.in. obowiązek ciążyący na ustawodawcy zabezpieczenia tzw. interesów w toku. Chodzi więc o należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (wyrok TK z 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156). Z zasady tej wynika nakaz stanowienia takiego prawa, które nie powodowałoby swoistego poczucia niepewności jednostki co do przyszłych zachowań. Celem realizacji tej zasady winno być zatem doprowadzenie do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostce, która powinna mieć możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa oraz mieć przekonanie, że prawodawca nie zmieni go w sposób arbitralny (wyrok TK z 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15).

Badając naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, Trybunał ustala, w jakim stopniu usprawiedliwione są oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w czasie podejmowania określonych decyzji i działań. Należy przy tym zastrzec, że jednostka winna uwzględniać to, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany obowiązującego prawa, a nawet niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji (zob. wyroki TK z: 21 marca 2006 r., sygn. K 13/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 31 i 3 lipca 2006 r., sygn. SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). W analizowanej sprawie nie można stwierdzić, że kwestionowany przez Skarżącą przepis narażał ją na niemożliwe do przewidzenia skutki. Tak jak stwierdzono wyżej, konstrukcja ta – choć niewątpliwie hybrydalna i niecodzienna – była zawarta jeszcze w poprzednio obowiązującej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i jest szeroko opisywana w literaturze przedmiotu.

3. Skarga złożona w niniejszej sprawie zarzuca naruszenie zasady równości sformułowaniu art. 80 ust. 2 u.g.n. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału



Konstytucyjnego wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada nakazuje „równo traktować równych, podobnych – podobnie, a nierównych – nierówno” (zob. wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126). Stąd wynika konieczność jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii), zatem wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną winny być traktowane równo – według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. m.in. wyroki TK z: 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 15; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171). Dlatego ocena każdej regulacji prawnej badanej pod kątem zasady równości winna być poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy zarówno dotyczącej cech wspólnych jak i cech różnicujących (zob. wyrok SK 45/04; oraz wyroki TK z: 18 września 2006 r., sygn. K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105 i 16 października 2006 r., sygn. K 25/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 122). Należy przy tym podkreślić, że odmienne potraktowanie przez ustawodawcę adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, nie musi stanowić o niekonstytucyjności przepisu ani oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, o ile opiera się na uzasadnionym kryterium różnicowania. Aby wskazać, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, konieczne jest rozstrzygnięcie: czy pozostaje ono w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, a także czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, normami czy zasadami konstytucyjnymi (zob. m.in. wyrok SK 45/04; oraz wyroki TK z: 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 31 sierpnia 2006 r., sygn. P 6/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 95; 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; 19 września 2006 r., sygn. K 7/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 107). Poza tym należy podkreślić, że zasada równości – w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego – nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie. Każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki prowadzi w konsekwencji do pewnych podziałów wśród osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy wprowadzania nowych regulacji prawnych lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym (zob. wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124). W analizowanej sprawie grupą właściwą do porównywania na gruncie konstytucyjnej zasady równości jest grupa użytkowników wieczystych, którym przysługuje ochrona przed ewentualnym nadużywaniem pozycji przez właścicieli. W grupie tej jednak nie ma żadnego zróżnicowania, które by dawało większe uprawnienia poszczególnym użytkownikom wieczystym niż w podobnej sytuacji przysługiwałyby innym. Pozycja prawna właściciela w relacji do pozycji użytkownika wieczystego jest z istoty swej różna i nie daje podstaw do potraktowania obu tych rodzajów podmiotów jako wspólnej grupy relewantnej. Stąd też w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedstawione w skardze argumenty za naruszeniem konstytucyjnej zasady równości w art. 80 ust. 2 u.g.n. należy uznać za nieadekwatne.

4. Wreszcie analizując niniejszą skargę na gruncie konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny traktuje prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji, jako jedno z

podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności (zob. wyrok TK z 10 lipca 2006 r., sygn. K 37/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 79). Na gruncie ustabilizowanego orzecznictwa, prawo do sądu obejmuje: prawo dostępu do sądu, tj. do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz prawo do wyroku sądowego, czyli prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie (zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20; 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27). Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob. wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Charakterystyka prawa do sądu zawiera w sobie elementy ustrojowe i proceduralne. Wymagania ustrojowe określa art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sąd jest jedynym organem powołanym do rozpoznania sprawy (monopol sądownictwa). Musi on spełniać kumulatywnie kryteria sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego (zob. wyroki TK z: 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125 i 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Z powyższego przepisu wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Konstytucja nie wymaga, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy. Sądom musi jednak zawsze przysługiwać pozycja nadrzędna, umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2006 r., sygn. P 35/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 167). Powierzenie orzekania w sprawach o skutkach cywilnoprawnych organom pozasądowym nie musi oznaczać naruszenia właściwości sądów i w konsekwencji ograniczenia prawa do sądu, o ile zostaną spełnione pewne warunki. W szczególności powinna być zapewniona należyta kontrola sądowa, a ponadto powinien istnieć racjonalny związek przedmiotu danej kategorii spraw z działalnością instytucji władzy publicznej i z prawem publicznym. Prawo do sądu musi oznaczać, że dopiero ostateczne i prawomocne rozstrzygnięcie danej sprawy należy do niezawisłego sądu, który ocenia legalność wcześniejszego rozstrzygnięcia organu pozasądowego (zob. wyrok TK z 14 listopada 2006 r., sygn. SK 41/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 150). Należy w tym miejscu przypomnieć, że nie istnieje idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować wyłącznie na podstawie regulacji konstytucyjnych, gdyż zawierają one jedynie wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, niezbędnych do urzeczywistnienia prawa do sądu. Jeden z takich elementów stanowią regulacje dotyczące kosztów postępowania, które mogą być oceniane pod względem zgodności z art. 45 Konstytucji (zob. sygn. SK 11/05). Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, jednak wyklucza ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej. Ustawodawca nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu do sądu, powinien jednak stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu. Koszty postępowania sądowego powinny być ustalone na najniższym możliwym poziomie zapewniającym sprawne postępowanie sądowe i nie powinny przekraczać rzeczywistych kosztów postępowania (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). W niniejszej sprawie skarżąca nie kwestionuje samej zasady odpłatności z tytułu inicjowania postępowania sądowego w sprawie ustalenia wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Dla skarżącej istotną kwestią było –

wadliwe jej zdaniem – rozstrzygnięcie ustawodawcy co do statusu prawnego użytkownika wieczystego, który pełni funkcję powoda, nawet w wypadku gdy sprzeciw od orzeczenia SKO wniósł właściciel. Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż – jak wykazano wyżej – sprzeciw nie pełni w tej procedurze funkcji pozwu (zgłoszenia roszczenia), tylko pełni funkcję swoistego odwołania rugującego z obrotu orzeczenie kolegium i przekazującego sprawę do rozpatrywania przez sąd powszechny. Podstawą takiego rozpatrzenia sprawy nie będzie sprzeciw, ale będzie wcześniej złożony przez użytkownika wieczystego wniosek o inne, niż proponował właściciel, ustalenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Nie można zatem stwierdzić, że kwestionowana regulacja może być kontrolowana w zakresie zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.