



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Pozycja 122

POSTANOWIENIE

z dnia 19 września 2017 r.

Sygn. akt Ts 253/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.W. w sprawie zgodności:

- 1) art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.) z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.) z art. 2, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 3, art. 71 oraz art. 75 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 5 grudnia 2016 r. (data nadania) T.W. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie, w jakim nakłada na właściciela obowiązek korzystania z rzeczy stanowiącej jego własność w sposób odpowiadający społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu prawa, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie dopuszczalnej ingerencji w sferę prawa własności jest niezgodny z art. 2, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 3, art. 71 oraz art. 75 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją Burmistrza C. z dnia 21 lipca 2011 r. został zatwierdzony podział nieruchomości T.iE.W. na osiem odrębnych działek. Organ ustalił również stawkę opłaty od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem w wysokości 25% różnicy wartości działki przed i po jej podziale, która to różnica wynosiła 63 775 zł. Gdy powyższa decyzja uprawomocniła się, Burmistrz C., opierając się na art. 98a w związku z art. 146 ust. 1a i 148 ust. 1-3 u.g.n., ustalił opłatę adiacencką w wysokości 15 943,75 zł (decyzja z dnia 25 kwietnia 2012 r., nr [...]). Skarżąca odwołała się od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w B., podnosząc, że z faktu podziału nieruchomości nie odniosła korzyści majątkowych, gdyż obdarowała powstałymi działkami swoich zstępnych, a także, że

wartość nieruchomości została zawyżona przez rzeczoznawcę majątkowego. Decyzją z dnia 9 lipca 2012 r. (nr [...]) SKO w B. utrzymało rozstrzygnięcie Burmistrza C. w mocy. Skarga złożona na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w B. została oddalona wyrokiem z dnia 27 czerwca 2013 r. (sygn. akt [...]) jako niezasadna. Na powyższe orzeczenie skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Wyrokiem z dnia 30 maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA) uznał, że skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw i podlega oddaleniu. Wyrok NSA został doręczony skarżącej 14 lipca 2016 r.

Skarżąca 22 września 2016 r. złożyła do Sądu Rejonowego w B. wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z dnia 31 października 2016 r. referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w B. – Wydział II Cywilny (sygn. akt [...]) ustanowił dla skarżącej adwokata z urzędu. Pismo z Okręgowej Rady Adwokackiej (dalej: ORA) z dnia 8 listopada 2016 r. (sygn. pisma [...]) dotyczące wyznaczenia adwokata z urzędu zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącej dnia 14 listopada 2016 r.

Wraz ze skargą złożono wniosek o przyznanie pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenia z tytułu udzielonej pomocy prawnej, nieopłaconej w całości ani w części.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego, działając na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK), zarządzeniem z dnia 22 lutego wezwał skarżącą do wyjaśnienia, jakie wolności i prawa, wynikające z art. 2, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 64 ust. 3, art. 71 oraz art. 75 Konstytucji zostały naruszone przez art. 98a u.g.n. oraz w jaki sposób zostały one naruszone, a także do załączenia odpisu oraz 4 kopii wyroku WSA w B. z dnia 27 czerwca 2013 r.

Pismem z dnia 6 marca 2017 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącej odniósł się do powyższego zarządzenia oraz przedłożył odpis i 4 kopie wyroku wskazanego w tym zarządzeniu.

Skarżąca w przedstawionych Trybunałowi pismach procesowych stwierdza, że Burmistrz C., ustalając opłatę adiacencką decyzją z dnia 21 lipca 2011 r., niewłaściwie zastosował art. 98a u.g.n., nie uwzględnił bowiem szczególnej sytuacji życiowej skarżącej, która w chwili naliczenia opłaty adiacenckiej nie była właścicielką nowoutworzonych nieruchomości, jako że przekazała je zstępnym tytułem darowizny, tak więc nie odniosła żadnych korzyści z tytułu wyliczonego wzrostu ich wartości.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo na zasadach określonych w ustawie wniesć skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Także art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK stanowi, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego. Wniesiona do Trybunału skarga powinna zawierać m.in. wskazanie, która konstytucyjna wolność lub

prawo, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego, zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także uzasadnienie zarzutu niezgodności wskazanego przepisu ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

3. Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 140 k.c., który stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W oparciu o dołączone do skargi dokumenty Trybunał stwierdza, że powyższy przepis nie był podstawą rozstrzygnięć administracyjnych ani orzeczeń sądowych zapadłych w sprawie skarżącej. W związku z tym należy odmówić nadania skardze biegu skardze w zakresie, w jakim dotyczy ona art. 140 k.c., w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK.

4. Zaskarżony art. 98a u.g.n. reguluje zasady ustalania opłaty adiacenckiej. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu – jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela, wzrosła jej wartość, burmistrz może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty, która nie może być większa niż 30% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale, ustala uchwałą rada gminy. Ustalenie opłaty może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Wartość nieruchomości przed i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić, jeżeli w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna – obowiązywała uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty. Ustęp 1a stanowi, że opłata adiacencka nie jest pobierana, jeśli podział nieruchomości został dokonany niezależnie od ustaleń planu miejscowego, zaś w myśl ustępu 2 – do ustalenia opłaty adiacenckiej przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

4.1. W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę na to, że skarżąca formułuje wprawdzie zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, jednak uzasadnienie skargi dotyczy zastosowania art. 98a u.g.n. w sprawie skarżącej przez Burmistrza C. w decyzji z dnia 25 kwietnia 2012 r. Zdaniem skarżącej o naruszeniu Konstytucji świadczy ustalenie przez Burmistrza C. opłaty adiacenckiej w sytuacji, gdy nie była ona już właścicielką nowoutworzonych działek, a podział jej nieruchomości został dokonany niezależnie od ustaleń planu miejscowego. W ocenie Trybunału tak postawione zarzuty dotyczą wadliwości decyzji wydanej w sprawie skarżącej, a rozpatrywana skarga jest w istocie skargą na stosowanie prawa. Trybunał przypomina, że zgodnie z konstrukcją skargi konstytucyjnej przyjętą w polskim prawie przedmiotem skargi mogą być tylko akty normatywne będące podstawą rozstrzygnięcia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych, nie zaś celowość i słuszność wydania takiego rozstrzygnięcia. W konsekwencji do kompetencji sądu konstytucyjnego nie należy ocena prawidłowości ustaleń dokonanych w toku rozpoznania konkretnej sprawy ani kontrola sposobu stosowania lub niestosowania przepisów przez orzekające w sprawie organy (zob. postanowienie TK z dnia 20 lipca 2011 r., Ts 303/10, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 454). W związku z powyższym, zarzuty skarżącej należy ocenić jako oczywiście bezzasadne, co zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, jest podstawą odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

4.2. Część ze wskazanych w skardze podstaw kontroli wyraża zasady ustrojowe i zasady funkcjonowania państwa, i jako takie nie mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu skargowym. Są to: art. 18 Konstytucji, który nakłada na podmioty publiczne obowiązki podejmowania określonych działań lub zaniechań w celu ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa (zob. postanowienie TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144), art. 21 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje władze publiczne do ochrony własności i prawa dziedziczenia (zob. wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50) oraz art. 75 Konstytucji, wyrażający jedynie tzw. normę programową adresowaną do władz publicznych w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z dnia 19 stycznia 2015 r. Ts 131/14, OTK ZU nr 4/B/2015, poz. 373).

W skardze wskazano również wzorce kontroli, niebędące samoistnymi źródłami praw podmiotowych, których ochrony domaga się skarżąca. I tak, odwołanie się do zasad sprawiedliwości społecznej oraz bezpieczeństwa prawnego wyrażonych w art. 2 Konstytucji byłoby uprawnione dopiero w sytuacji doprecyzowania, w zakresie jakiego konkretnego prawa podmiotowego umocowanego w odrębnych przepisach Konstytucji zasada ta doznała niedozwolonego uszczerbku (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Powołany przez skarżącą art. 32 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę równości rozumianą jako „równą możliwość realizacji swoich wolności i praw” (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) i powinien być odnoszony jako tzw. związkowy wzorzec – do konkretnych przepisów Konstytucji, wyrażających te prawa lub wolności. Brak tego odniesienia wyłącza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia konstytucyjnej reguły równości. Skarżąca uczyniła wzorcem art. 31 ust. 3 Konstytucji, który zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału „nie może być samodzielna (wyłączna) podstawą skargi konstytucyjnej, albowiem przepis ten (...) wolności ani praw nie proklamuje” (zob. postanowienie TK z dnia 4 lipca 2012 r., Ts 47/12, OTK ZU nr 4B/2012, poz. 385). Ze względu na sposób sformułowania uzasadnienia nie było możliwe zrekonstruowanie konkretnego związkowego prawa podmiotowego, które miałyby zostać naruszone.

W zakresie, w jakim złożona skarga dotyczy wskazanych powyżej wzorców konstytucyjnych, Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK, odmawia nadania jej dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4.3. Należy stwierdzić, że skarżąca nie wykazała naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji przez zaskarżony art. 98a u.g.n. Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądu konstytucyjnego argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty powinna być szczegółowa i precyzyjna (zob.: postanowienie TK z dnia 2 marca 2016 r., Ts 344/15, OTK ZU B/2016, poz. 172). Pomimo wezwania do uzupełnienia braków skargi (zarządzenie Sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2017 r.) skarżąca nie dopełniła jednak obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK. Trybunał zaznacza, że do zakwestionowania zgodności z Konstytucją nakładania ciężarów o daninowym charakterze nie wystarczy samo powołanie się na fakt ingerencji we własność, jak uczyniła to skarżąca. W myśl utrwalonej linii orzecniczej, samo zobowiązanie danego podmiotu do ponoszenia określonych ciężarów o charakterze finansowym nie stanowi jeszcze niedopuszczalnej ingerencji w jego sferę majątkową, a w szczególności, w jego prawo majątkowe określone w art. 64 Konstytucji (por.: wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4). W związku z powyższym, działając na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w badanym zakresie.

4.4. Skarżąca podnosi również, że obciążenie jej – członka rodziny wielodzietnej – opłatą adiacencką stoi w niezgodzie z art. 71 Konstytucji, zgodnie z którym, jak stwierdza

„do szczególnej pomocy władz publicznych mają prawo rodziny wielodzietne”. Trybunał przypomina, że z orzecznictwa konstytucyjnego wynika, iż art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie przyznaje jednostce podmiotowego prawa publicznego, które mogłoby być dochodzone na drodze postępowania sądowego, natomiast art. 71 ust. 1 zdanie drugie tego przepisu ma treść bardziej skonkretyzowaną, odpowiadającą strukturze prawa podmiotowego publicznego (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22). W przedstawionej skardze brakuje jednak sprecyzowania, jakie prawa podmiotowe skarżącej wynikają z art. 71 Konstytucji oraz jakiejkolwiek argumentacji, uprawniającą postawiony w *petitum* skargi zarzut ich naruszenia przez art. 98 u.g.n. Skarga w tym zakresie nie spełnia więc wymogów zawartych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p. TK. W konsekwencji, Trybunał w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK odmawia nadania dalszego biegu skardze w zakresie postawionego zarzutu naruszenia art. 71 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 37 ust. 4 w zw. z art. 50 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.