



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 listopada 2024 r.

Pozycja 101

POSTANOWIENIE

z dnia 22 października 2024 r.

Sygn. akt SK 58/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Bogdan Świączkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2024 r., skargi konstytucyjnej J.G. i B.G. o zbadanie zgodności:

art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także z wynikającą z art. 2 zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2019 r. (data nadania) J.G. i B.G. (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; dalej: u.g.n.) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także z wynikającą z art. 2 zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący podnieśli, że art. 76 ust. 1 u.g.n. „przyznaje wojewodzie (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo właściwej radzie lub sejmikowi (w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego) uprawnienie do podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej, nie określając górnej granicy takiego podwyższenia” (skarga, s. 1-2).

Zaskarżony art. 76 ust. 1 u.g.n. ma następujące brzmienie: „Stawka procentowa opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5, może być podwyższona zarządzeniem wojewody w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Podwyższenie stawki procentowej może nastąpić tylko przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste”.

Natomiast art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n., do którego odsyła zaskarżony przepis, stanowi: „Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi: (...) 5) za pozostałe nieruchomości gruntowe – 3% ceny”.

Cytowane przepisy obowiązują w niezmienionym brzmieniu od początku funkcjonowania ustawy o gospodarce nieruchomościami.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Na mocy uchwały Rady Miasta S. z 19 lutego 1998 r., nr [...], w sprawie podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, wydanej na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (ówcześnie: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.; dalej: u.s.g.) w związku z art. 76 ust. 1 u.g.n. Rada Miasta S. podwyższyła stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego do wysokości 15% ceny gruntu pod lokalami użytkowymi, czyniąc wyjątek dla pracowni artystycznych.

Jak wynika z ustaleń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., skarżący są współwłaścicielami lokalu użytkowego zlokalizowanego w S. [...] o powierzchni 18,71 m² oraz współużytkownikami wieczystymi części działki nr [...], dla której prowadzona jest księga wieczysta KW nr [...]. Skarżący nabyli wskazaną nieruchomość od gminy 18 maja 2007 r. „Opłata roczna została ustalona w wysokości 15% wartości nieruchomości gruntowej na podstawie uchwały Rady Miasta S. z dnia 19 lutego 1998 r. Wysokość stawki procentowej opłaty rocznej wskazana była w akcie notarialnym i w protokole uzgodnień z dnia 19 marca 2007 r., dotyczącym sprzedaży lokalu użytkowego z jednoczesnym oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części działki gruntu” (zob. uzasadnienie wyroku WSA w G. z 14 września 2016 r., sygn. akt [...], dołączone do akt sprawy). Prawo użytkowania wieczystego przysługujące skarżącym ujawniono w księdze wieczystej 21 maja 2007 r. (skarga, s. 3).

Jak podkreślają skarżący, „Gmina Miasta S. pobiera od skarżących począwszy od 2008 roku opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości odpowiadającej 15% wartości nieruchomości. Do chwili obecnej (przez 11 lat) skarżący uiścili na rzecz gminy opłaty roczne odpowiadające 165% wartości nieruchomości. Prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione na okres 99 lat – do upływu tego okresu pozostało około 88 lat” (skarga, s. 3).

5 kwietnia 2016 r. (data doręczenia) skarżący, na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., wezwali Radę Miasta S. do usunięcia naruszenia prawa i ich interesu prawnego przez wyeliminowanie wymienionej uchwały Rady z porządku prawnego. W odpowiedzi na to wezwanie, 27 kwietnia 2016 r., Rada Miasta odmówiła jego uwzględnienia.

Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który w wyroku z 14 września 2016 r. (sygn. akt [...]), w punkcie 1 stwierdził nieważność § 1 ust. 2 uchwały Rady Miasta S. w sprawie podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych. Zasądził też w punkcie 3 zwrot kosztów postępowania na rzecz skarżących.

Rada Miasta S. skierowała skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który wyrokiem z 16 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]) uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 września 2016 r. w punktach 1 i 3 oraz oddalił skargę J.G. i B.G.

NSA uwzględnił wyjaśnienia Rady Miasta S., że „ustawa nie określa limitu podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej. Decyzję o ustaleniu konkretnej stawki procentowej pozostawiono wojewodzie oraz organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, przy czym doktryna wskazuje na elementy, które mogą mieć decydujące znaczenie dla wysokości podwyższonej stawki procentowej, np. na atrakcyjność nieruchomości, w tym m.in. położenie, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uzbrojenie w infrastrukturę techniczną oraz rynek nieruchomości. Skoro brak jest ustawowego limitu podwyższenia ww. stawki procentowej, to nieuzasadniony jest zarzut, że określona jest ona «dowolnie» czy «rażąco» przekracza podstawową stawkę 3%. Ponadto o stawce nie decyduje przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tylko cel wskazany w umowie, a w braku jego wskazania – faktyczne jego wykorzystanie. Podniosła, że skarżący wykorzystują nieruchomość do prowadzenia działalności gospodarczej. Ani ten cel ani faktyczne wykorzystanie nieruchomości nie uległy zmianie” (uzasadnienie wyroku NSA z 16 listopada 2018 r., sygn. akt [...], dołączone do akt sprawy).

Jak podkreślił NSA, „choć zaskarżona uchwała określa stawkę procentową opłaty za użytkowanie wieczyste w znacznej wysokości – ale stawka ta została podwyższona w 1998 r., zatem kilkanaście lat temu i zanim jeszcze skarżący nabyli przedmiotowe prawo. Zatem, w realiach tej sprawy, nie wystąpił element zaskoczenia. Skarżący nabyli prawo użytkowania wieczystego w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała funkcjonowała już jako prawo miejscowe od dziewięciu lat. W związku z powyższym można przyjąć, że nabywając prawo użytkowania wieczystego w stosunku do konkretnej nieruchomości, nabywcy znali, a co najmniej powinni znać przepisy i uwarunkowania miejscowe, dotyczące nieruchomości. Skoro zatem skarżący akceptowali w dacie nabycia prawa, wysokość obowiązującej wówczas – i niezmienionej do chwili obecnej – stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, oznacza to, że tak określona w zaskarżonej uchwale wysokość przedmiotowej opłaty nie powodowała (...) dyskryminacji w życiu gospodarczym, a w związku z tym nie mogła naruszać zasady równości i zasady ochrony prawa własności i innych praw majątkowych wyrażonych w art. 32 ust. 1 i 2 oraz w art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (tamże).

W ocenie NSA, „Sąd I instancji naruszył art. 76 ust. 1 u.g.n. przez błędną wykładnię oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przez niewłaściwe zastosowanie” (tamże). Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 3 u.s.g.: „Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”.

Wyrok NSA z 16 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]) został wskazany przez skarżących jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Precyzując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący podnieśli, że art. 76 ust. 1 u.g.n. „w części w jakiej przyznaje wojewodzie w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub radzie i sejmikowi w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie do po[d]wyższenia stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych wymienionych w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. (oddanych na inne cele niż nieruchomości wymienione w art. 72 ust. 3 pkt 1-4a u.g.n.) bez określenia górnej granicy podwyższonej stawki procentowej opłaty rocznej: a) jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej; b) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga, s. 7).

Skarżący argumentowali, że przysługuje im odrębna własność nieruchomości lokalowej, która została ustanowiona na podstawie czynności wyodrębnienia prawa własności lokalu oraz oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste (udziału w tym prawie). W wypadku oddawania w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu (udziału) prawo to jest związane z prawem własności lokalu. Zdaniem skarżących, art. 76 ust. 1 u.g.n. godzi zarówno w przysługujące im prawo użytkowania wieczystego, jak i w przysługujące im prawo własności (odrębną własność lokalu), co wynika między innymi z wzajemnego powiązania obu wymienionych praw.

Uzasadniając zarzut sprzeczności zaskarżonego przepisu z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, skarżący stwierdzili, że chociaż ingerencja ustawodawcy jest w konstytucyjnie określonych wypadkach dopuszczalna, to jednak nie może być nadmierna. Ingerencja w prawo użytkowania wieczystego oraz w prawo własności powinna zostać oceniona również przez pryzmat zasady proporcjonalności. „W ocenie skarżących, w realiach niniejszej sprawy należy udzielić odpowiedzi między innymi na pytanie, czy spośród możliwych środków działania ustawodawca wybrał taki, który można uznać za dolegliwy w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Skarżący stawiają tezę, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest negatywna, bowiem (...) art. 76 ust. 1 u.g.n. wprowadza ciężary naruszające podstawowe standardy prawne wyrażające istotę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i prawa własności lokalu” (skarga, s. 9).

Ponadto skarżący sformułowali zarzut pod adresem ustawodawcy, że przez art. 76 ust. 1 u.g.n. „ustanowił istotne odstępstwo od powyższych reguł [tj. mechanizmu zmiany wysokości stawki procentowej opłaty rocznej na podstawie art. 73 ust. 2 u.g.n. – uwaga własna] przyznając właściwemu organowi uprawnienie do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednej ze stron tj. użytkownika wieczystego. Zgodnie bowiem z cytowanym przepisem, właściwy organ w odniesieniu do nieruchomości należących odpowiednio do Skarbu Państwa oraz do jednostek samorządu terytorialnego ma możliwość podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej względem użytkowników wieczystych nieruchomości wymienionych w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n.” (skarga, s. 10).

Skarżący zarzucili, że „redakcja przepisu art. 76 ust. 1 u.g.n. umożliwia organowi dowolne podwyższenie stawki procentowej. Skutkiem braku ograniczeń jest nadmierne obciążenie użytkownika wieczystego, z czym skorelowane jest nadmierne wzbogacenie właściciela. W ocenie skarżących, nie taki był cel kwestionowanej normy prawnej, w szczególności osiągnięcie celu w postaci uzyskania przez właściciela ekwiwalentu za korzystanie z jego prawa własności, nie powinno następować w drodze nieograniczonej co do wysokości możliwości ukształtowania stawki procentowej opłaty rocznej” (skarga, s. 14).

W przekonaniu skarżących, „przedmiotowa regulacja prawna powinna przewidywać górną granicę podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej. W ocenie skarżących, brak wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu ochronnego faktycznie skutkuje tym, że w drodze władczego aktu właściwego organu (aktu administracyjnego) zostają naruszone istota i charakter prawa użytkowania wieczystego oraz opłaty rocznej. Co więcej, ustalenie nadmiernej wysokiej stawki procentowej, a w konsekwencji nadmiernej wysokiej opłaty rocznej, prowadzi równocześnie do naruszenia prawa własności (w realiach sprawy z udziałem skarżących – odrębnej własności lokalu). Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do praw przysługujących skarżącym” (skarga, s. 15).

Podsumowując uzasadnienie skargi, skarżący wyrazili przekonanie, że „brak określenia górnej granicy dla podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej narusza prawo własności lokalu i prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, przysługujące skarżącym.

Ponadto przedmiotowy przepis prowadzi do istotnego ograniczenia praw podmiotowych przysługujących skarżącemu, podważając ich istotę” (skarga, s. 18).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 7 października 2019 r. (data wpływu do TK: 9 października 2019 r.) poinformował, że po zapoznaniu się z nadesłanym materiałem postanowił nie przystępować do niniejszej sprawy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 grudnia 2019 r. (data wpływu do TK: 30 grudnia 2019 r.) zajął następujące stanowisko w sprawie:

„postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia”.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny stwierdził m.in., że „[s]koro uiszczana przez Skarżących przez cały czas trwania użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stawka opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego została ustalona w uchwale Rady Miasta S. na podstawie zaskarżonego przepisu zanim jeszcze Skarżący nabyli to prawo, to twierdzenie, iż zaskarżona norma w ogóle ingeruje (art. 31 ust. 3 Konstytucji) – a tym bardziej, że ingeruje ona nadmiernie (art. 2 Konstytucji) – w korzystanie przez Skarżących z praw określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie znajduje uzasadnienia” (s. 26).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut o „ograniczeniu” komuś prawa ma sens tylko o tyle, o ile wcześniej prawo to tej osobie przysługiwało. Prowadzi to do wniosku, że powołane przez skarżących wzorce kontroli konstytucyjnej są nieadekwatne, ponieważ nie odpowiadają stanowi faktycznemu, na tle którego skarga konstytucyjna została sformułowana.

4. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu w piśmie z 23 stycznia 2020 r. (data wpływu do TK: 23 stycznia 2020 r.) wniósł „o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

W uzasadnieniu Marszałek Sejmu stwierdził, że zdaniem Sejmu skarga konstytucyjna rozpoznawana pod sygn. SK 58/19 nie realizuje „przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek dotyczących konstrukcji skargi jako pisma wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...)”. Uniemożliwia to wydanie wyroku w sprawie z dwóch powodów. „Po pierwsze skarżący domagając się kontroli konstytucyjności art. 76 ust. 1 u.g.n., kwestionują wywodzoną z tego przepisu normę, która nie wynika z powtarzalnego i powszechnego sposobu wykładni zaskarżonego przepisu. Po drugie uzasadnienie sformułowanych przez skarżących zarzutów jest w istotny sposób logicznie i metodologicznie niepełne. W istotny sposób odbiega ono zarówno od treści zaskarżonego przepisu, jak i od sposobu jego zastosowania w sprawie skarżących”.

W ocenie Sejmu, uzasadnienie skargi jest logicznie niepoprawne oraz merytorycznie niepełne „ze względu na pominięcie w przedstawionej analizie konstytucyjnych praw i wolności właścicieli nieruchomości. Skarżący uzasadniają sformułowane zarzuty odnosząc się wyłącznie do kwestii ochrony praw użytkowników wieczystych, jako podmiotów, którym przysługuje konstytucyjna ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 Konstytucji. Z perspektywy uzasadnienia Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako podmioty władzy publicznej, które ingerują w konstytucyjne prawa użytkowników wieczystych. Jest to perspektywa błędna. Regulacja praw i obowiązków stron stosunku użytkownika wieczystego jest w istocie problemem wyważenia konstytucyjnych praw i wolności zarówno użytkownika wieczystego jak i właściciela nieruchomości, przy czym publiczny sta-

tus tego drugiego w świetle dyrektywy wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie powinien prowadzić do upośledzenia poziomu i mechanizmów ochrony jego praw majątkowych. (...) Nie ulega wątpliwości, że do konstytucyjnych uprawnień Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jako właścicieli nieruchomości należy podejmowanie decyzji o tym, czy i na jakich warunkach dojdzie do rozporządzenia nieruchomości polegającego na oddaniu jej w użytkowanie wieczyste. Właściciel nieruchomości ma prawo wskazać poziom korzyści ekonomicznych, od których uzyskania uzależnia zgodę na rozporządzenie swoją własnością. Jednocześnie wobec funkcjonowania mechanizmów rynkowych właściciel nie może spodziewać się możliwości realizacji oczekiwań na dowolnie wskazanym poziomie. Relacja popytu i podaży kształtuje poziom wysokości wynagrodzenia, której realistycznie można spodziewać się w umowach. Taki mechanizm kształtowania opłat z tytułu rozporządzenia własnością (w tym z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego) znajduje umocowanie w art. 20 Konstytucji. W tym kontekście oraz w kontekście konsensualnego mechanizmu ustalenia wysokości opłaty brak ustawowego wskazania górnej granicy opłaty rocznej nie może być potraktowany jako ingerencja w prawo użytkowania wieczystego”.

Konkludując, Sejm zajął stanowisko, że uzasadnienie skargi sformułowane jest „w sposób sprzeczny z istotną treścią zaskarżonego przepisu, pomijające nie tylko problem wykazania istnienia ustalonej w orzecznictwie wykładni tego przepisu, ale sprzeczne nawet ze sposobem wykładni inkryminowanego przepisu dokonany w sprawie skarżących, a także przedstawiające w wadliwy sposób istotę problemu konstytucyjnego nie może być uznane za poprawne formalnie”.

5. W piśmie procesowym z 3 marca 2020 r. (data wpływu do TK: 5 marca 2020 r.) skarżący odnieśli się do stanowisk uczestników postępowania, krytycznie oceniając ich żądanie umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżący podtrzymali w całości *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej. W szczególności podkreślili, że „brak górnej granicy stawki procentowej opłaty rocznej prowadzi do zaprzeczenia istocie prawa użytkowania wieczystego, wyposażając właściciela w źródło pozyskiwania dochodu nieadekwatnego do czasu trwania prawa użytkowania wieczystego i wartości nieruchomości, będącej przedmiotem tego prawa” (pismo, s. 13).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot oraz dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2019 r. (data nadania) J.G. i B.G. (dalej: skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; dalej: u.g.n.), który przyznaje wojewodzie (w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa) albo właściwej radzie lub sejmikowi (w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego) uprawnienie do podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej, nie określając górnej granicy takiego podwyższenia, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, a także z wynikającą z art. 2 zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i 2, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.2. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Badanie przez Trybunał, czy skarga konstytucyjna

spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i jej skierowaniu do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest związany wynikiem jej wstępnej oceny (zob. np. wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego 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.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna musi zawierać „określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją”.

Warunkiem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest zatem uczynienie jej przedmiotem przepisów, które wykazują dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, stanowiły podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżących. Po drugie, uczynienie z nich takiej podstawy przez sąd lub organ administracji publicznej spowodowało niedozwoloną – zdaniem skarżących – ingerencję w sferę ich konstytucyjnie chronionych praw lub wolności (zob. np. postanowienie z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżony art. 76 ust. 1 u.g.n. nie jest przepisem o charakterze materialnoprawnym, lecz stanowi element normy kompetencyjnej adresowanej do określonych organów, a mianowicie: 1) upoważnia wojewodę do wydania zarządzenia o podwyższeniu – w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – stawki procentowej opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n.; 2) upoważnia odpowiednią radę lub sejmik do wydania uchwały o podwyższeniu – w stosunku do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – stawki procentowej opłaty rocznej za nieruchomości gruntowe, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, rzeczona stawka procentowa opłaty rocznej „może być podwyższona”, co należy rozumieć jako uprawnienie wymienionych w tym przepisie organów, nie zaś jako ich obowiązek ustalania stawki powyżej 3% wartości nieruchomości gruntowej. Uprawnione na podstawie art. 76 ust. 1 u.g.n. organy mają w tym przedmiocie względną swobodę decydowania w oparciu o ocenę miejscowych warunków. W szczególności swoboda ta obejmuje kwestię, czy podwyższać stawkę procentową, a także, o ile ją podwyższać. Zasadniczym ograniczeniem jest wymóg, aby podwyższenie stawki procentowej opłaty rocznej nastąpiło przed oddaniem nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

Zatem zaskarżony przepis nie kształtował bezpośrednio konstytucyjnych praw albo obowiązków skarżących, chociaż miał oczywiście wpływ na warunki umowy prawa cywilnego, jaką skarżący zawarli, składając odpowiednie oświadczenie woli przed notariuszem. Jeżeli skarżący oceniają, że warunki tej umowy naruszają ich prawa, to usunięcia tej niesprawiedliwości mogą poszukiwać w ramach dostępnych instrumentów prawa cywilnego, a nie na drodze skargi konstytucyjnej.

Stąd też Trybunał Konstytucyjny ocenił, że wbrew twierdzeniom skarżących sam art. 76 ust. 1 u.g.n. nie wprowadza dla skarżących ciężarów naruszających „podstawowe stan-

dardy prawne wyrażające istotę prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i prawa własności lokalu” (skarga, s. 9). Nadmiernie wysokie (jak twierdzą skarżący) stawki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste konkretnej nieruchomości nie wynikają wszak z zaskarżonej normy kompetencyjnej, lecz co najwyżej ze sposobu, w jaki gmina z tych kompetencji skorzystała, a bezpośrednio z zawartej umowy prawa cywilnego.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że skarżący wskazując na występujący ich zdaniem brak legislacyjny w przedmiocie kontroli nie uzasadnili, na czym ten brak miałby polegać i w jaki sposób miałby zostać usunięty, aby poprawić ich sytuację.

2. Umorzenie postępowania.

Wskazane wyżej okoliczności uzasadniają umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Konkludując, Trybunał uznał, że analizowana skarga konstytucyjna nie odpowiadała wymogom wynikającym zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawowych przepisów regulujących postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, a w związku z tym zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.