



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 czerwca 2025 r.

Pozycja 64

POSTANOWIENIE

z dnia 5 czerwca 2025 r.

Sygn. akt SK 1/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Bogdan Świączkowski
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 czerwca 2025 r., skargi konstytucyjnej H.P. o zbadanie zgodności:

art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155) w związku z art. 78 ust. 2-4 oraz art. 79-80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121) z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 23 lutego 2018 r. (data nadania) H.P. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wskazała, że art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155; dalej: k.p.c.) w związku z art. 78 ust. 2-4 oraz art. 79-80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego:

Wnioskiem do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) skarżąca zakwestionowała decyzję Prezydenta W. o wypowiedzeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w dotychczasowej wysokości i ustaleniu opłaty rocznej w nowej wysoko-

ści od 1 stycznia 2010 r. SKO uwzględniło wniosek skarżącej i ustaliło zobowiązanie do uiszczenia opłaty rocznej w wysokości dotychczasowej, tj. obowiązującej do 31 grudnia 2009 r. Prezydent W. wniósł sprzeciw od powyższego rozstrzygnięcia do sądu rejonowego. W związku z tym, zgodnie z art. 80 ust. 2 u.g.n., orzeczenie SKO utraciło moc, natomiast wniosek skarżącej inicjujący postępowanie przed SKO zastąpił pozew sądowy w przedmiotowej sprawie. W kolejnym etapie, wobec nieuzupełnienia przez skarżącą braków formalnych we wskazanym terminie, sąd rejonowy zarządził zwrot pozwu. W tym stanie rzeczy skarżąca wystąpiła z nowym, skierowanym bezpośrednio do sądu, pozwem o aktualizację wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, który został odrzucony. Sąd wskazał, że pierwszy pozew w sprawie, tj. wniosek wniesiony w trybie ustawy o gospodarce, został prawomocnie zwrócony wobec nieuzupełnienia braków formalnych w terminie, kolejny zaś pozew został wniesiony z pominięciem procedury wskazanej w art. 78-80 u.g.n. Przewiduje ona wystąpienie w pierwszej kolejności do SKO o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest uzasadniona w innej wysokości, natomiast pominięcie administracyjnego etapu postępowania przesądziło w opinii sądu o niedopuszczalności drogi sądowej. Postanowieniem z 15 listopada 2017 r., sygn. akt [...], Sąd Okręgowy w W. oddalił zażalenie skarżącej na powyższe rozstrzygnięcie i nie podzielił stanowiska, że w badanej sprawie możliwe było pominięcie administracyjnego etapu postępowania przed SKO i wniesienie pozwu bezpośrednio do sądu. W tych okolicznościach skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą, w której podniosła naruszenie przysługującego jej prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd, zarzucając jednocześnie zbyteczną złożoność procedurom administracyjno-cywilnym ukształtowanym w ustawie o gospodarce, dotyczącym ustalania wysokości opłaty rocznej na drodze sądowej.

2. W piśmie z 21 czerwca 2021 r. (PK VIII TK 13.2021) Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz że w pozostałym zakresie postępowanie 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator wskazał, że formułowany przez skarżącą zarzut naruszenia przysługującego jej prawa do sądu jest niezasadny, ponieważ na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia jednej sprawy między różne organy władzy publicznej, ani też różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Zdaniem Prokuratora, z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości, a beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi jedynie mieć zagwarantowaną proceduralną drogę przekazania sprawy do właściwego sądu i uzyskania tego rozstrzygnięcia. W opinii Prokuratora, uzależnienie możliwości rozstrzygnięcia przez sąd zastępującego pozew wniosku od rozpoznania takiego wniosku przez kolegium nie stanowi więc zamknięcia drogi do sądu. Nie pozbawia również prawa do sądu nałożenie na użytkownika wieczystego obowiązku uzupełnienia braków wniosku złożonego w trybie art. 78 ust. 2 u.g.n., by spełniał on wymagania formalne określone dla pozwu w sprawach cywilnych.

Ponadto Prokurator wskazał, że niezasadne jest przekonanie skarżącej, iż w razie zwrotu pozwu w trybie art. 130 § 2 k.p.c., możliwe jest sądowe rozstrzygnięcie tej samej sprawy w oparciu o kolejny wniosek, skierowany tym razem bezpośrednio do sądu, bez ponownego inicjowania etapu postępowania przed organem samorządowym. Prokurator pod-

niósł, że pismo zwrócone zgodnie z tym przepisem nie wywołuje skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu, a czynność uzupełnienia braków formalnych nie ulega przywróceniu. Zdaniem Prokuratora, w takim wypadku dochodzi do czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, która może jednak zostać ponownie otwarta działaniem użytkownika wieczystego, albowiem podjęcie czynności w trybie ustawy o gospodarce o dokonanie kolejnej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości może w efekcie przywrócić możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd, po wyczerpaniu uregulowanego w ustawie o gospodarce szczególnego trybu postępowania aktualizacyjnego.

3. W piśmie z 8 lipca 2022 r. (BAS-WAK-829/21) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sejm) przedłożył wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Sejm podniósł brak spełnienia przez skarżącą wymagań formalnych skargi konstytucyjnej, wynikających w szczególności z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zdaniem Sejmu, skarżąca nie uzasadniła naruszenia przysługującego jej konstytucyjnego prawa do sądu, sprowadzając argumentację jedynie do twierdzenia, że kwestionowane skargą unormowania proceduralne ustawy o gospodarce ograniczają prawo użytkownika wieczystego do uzyskania rozstrzygnięcia sądowego z uwagi na stopień ich skomplikowania. Sejm podniósł ponadto, że argumenty skarżącej wskazują w istocie na dążenie drogą skargi konstytucyjnej do uzyskania oceny prawidłowości zastosowania zaskarżonych przepisów przez organy władzy publicznej. W tym kontekście Sejm wskazał, że podnoszone w skardze zarzuty naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowane unormowania ustawy o gospodarce odnoszą się przede wszystkim do sposobu dokonania wykładni i stosowania prawa przez sądy rozstrzygające zawisłą przed nimi sprawę. Zdaniem Sejmu, skonstruowane w ten sposób uzasadnienie zarzutów wskazuje na traktowanie skargi konstytucyjnej jako kolejnego środka odwoławczego w instancyjnej kontroli orzeczeń, wyraża bowiem dezaprobatę skarżącej dla zastosowanej przez sądy interpretacji zaskarżonych przepisów. Sejm stanął w tym kontekście na stanowisku, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji. Na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna wydania wyroku skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania, a skład orzekający wyznaczony do merytorycznego badania skargi konstytucyjnej nie jest związany wynikiem jej oceny wstępnej (zob. np. wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75). Merytorycznemu rozpoznaniu może być zaś poddana skarga, w której zakwestionowane są uregulowania wykazujące dwojaką kwalifikację. Po pierwsze, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, stanowiły one podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia wydanego w indywidualnej sprawie. Po drugie, w myśl 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), uczynienie z nich podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie spowodowało niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki (zob. np. postanowienie z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39). Zgodnie zaś z art. 53

ust. 1 pkt 2-3 u.o.t.p.TK, uzasadnienie skargi winno wykazywać, w jaki sposób przysługujące skarżącemu konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone w związku z zastosowaniem zakwestionowanej skargą podstawy prawnej. Uzasadnienie skargi winno zatem przedstawiać w szczególności argumenty uprawdopodobniające niezgodność między kwestionowanym przepisem a unormowaniem wynikającym ze wskazanego w *petitum* wzorca kontroli. W przeciwnym wypadku, formalnie wadliwe uzasadnienie Trybunał kwalifikuje jako przesłankę umorzenia postępowania na etapie rozpoznania merytorycznego ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Mając na względzie powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że skarżąca upatruje naruszenia gwarantowanego jej na gruncie Konstytucji prawa do sądu w związku z obowiązywaniem złożonej, administracyjno-cywilnej procedury sądowej w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli art. 199 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155; dalej: k.p.c.) w związku z art. 78 ust. 2-4, art. 79 i art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce), z których z jednej strony wynika przysługujące użytkownikowi wieczystemu prawo zwrócenia się do SKO o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona, z drugiej zaś strony prawo do wniesienia sprzeciwu od orzeczenia tego organu w celu przekazania sprawy do rozpoznania przed sądem powszechnym. Problem konstytucyjny zamknięcia drogi sądowej, wokół którego skoncentrowana jest badana skarga, związany jest więc z brzmieniem art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 78 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 i 2 u.g.n., który należy uznać za zasadniczy przedmiot zaskarżenia. W tym kontekście podnieść jednak trzeba brak argumentów w uzasadnieniu skargi uprawdopodobniających naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowane unormowania. Uzasadnienie skargi sprowadza się bowiem z jednej strony do twierdzeń ogólnych, że kwestionowane rozwiązania proceduralne ukształtowanie w ustawie o gospodarce w zakresie aktualizacji opłaty rocznej ograniczają dostęp użytkownika wieczystego do sądu. Z drugiej strony zaś argumentacja opiera się na subiektywnych refleksjach skarżącej na temat złożoności i zbytniego skomplikowania procedury administracyjno-cywilnej w sprawach o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

3. Trybunał nie podzielił wynikającego z uzasadnienia skargi przekonania o istnieniu zależności między obowiązywaniem złożonej administracyjno-cywilnej procedury sądowego rozstrzygnięcia spraw aktualizacyjnych a naruszeniem przysługującego skarżącej prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie Trybunał stwierdził wadę formalną uzasadnienia skargi z uwagi na niespełnienie wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Ponadto, skarżąca nie przedstawiła argumentów uprawdopodobniających naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji na gruncie wydanych w jej sprawie rozstrzygnięć. Za nietrafne należy bowiem uznać przekonanie skarżącej o niedostępności drogi sądowej w jej indywidualnej sprawie, skoro z opisu stanu faktycznego zawartego w uzasadnieniu skargi i popartego rozstrzygnięciami sądowymi wynika, że skarżąca została wezwana przez sąd do uzupełnienia braków formalnych pozwu w celu jego rozpoznania. Z opisu stanu faktycznego wynika więc, że w sprawie skarżącej nie doszło do zamknięcia drogi do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia sporu aktualizacyjnego, ponieważ odrzucenie pozwu skarżącej przez sąd wskazywało jednocześnie, jakie niezbędne czynności skarżącej winny były poprzedzać zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, by przystąpił on do rozpoznania sprawy. W tym kontekście wątpliwości budzić może także wypełnienie warunku formalnego dopuszczalności rozpoznania skargi, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK. Wyrażone zaś

w uzasadnieniu rozważania na temat nadmiernego rozbudowania procedur administracyjno-cywilnych w sprawach o aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wskazywać mogłyby na zastrzeżenia skarżącej raczej w zakresie zgodności zaskarżonego uregulowania z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a nie z gwarantowanym w Konstytucji prawem do sądu. W odpowiedzi na wezwanie Trybunału do uzupełnienia braku formalnego skargi konstytucyjnej w zakresie sprecyzowania, które z gwarantowanych jej w Konstytucji praw naruszono w jej indywidualnej sprawie, skarżąca podtrzymała wcześniejsze stanowisko, wskazując przysługujące jej konstytucyjne prawo do sądu. Trybunał stwierdził zatem nieadekwatność wskazanego w *petitum* art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli do treści uzasadnienia skargi, co w świetle art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK zakwalifikować należy jako przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.