

167/11/A/2006

WYROK

z dnia 4 grudnia 2006 r.

Sygn. akt P 35/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 grudnia 2006 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie:

czy art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 80 ust. 1 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 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708) w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa, Wydział I Cywilny, postanowieniem z 30 listopada 2005 r. (sygn. akt I C 802/04), przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2006 r. w Dz. U. Nr 227, poz. 1665.

nieruchomościami) w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącym się postępowaniem sądowym, dotyczącym ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Właściciel nieruchomości (pозwana gmina), obciążonej prawem użytkowania wieczystego, 31 października 2003 r. wypowiedział użytkownikom wieczystym (powodom) wysokość dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania. Użytkownicy wieczyści złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty w zaproponowanej wysokości jest nieuzasadniona.

Orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 25 lutego 2004 r. (sygn. akt KOX/1197/Po/03) wniosek został oddalony. Orzeczenie kolegium zostało doręczone użytkownikom wieczystym 29 marca 2004 r.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do sądu w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia kolegium. Użytkownicy wieczyści uchybili temu terminowi, dlatego też 2 czerwca 2004 r. złożyli wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego o przywrócenie terminu wniesienia sprzeciwu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze przekazało wniosek Sądowi Rejonowemu dla Warszawy-Mokotowa. Wykonując zarządzenie przewodniczącego, użytkownicy wieczyści uzupełnili brak formalny wniosku poprzez złożenie sprzeciwu.

Na rozprawie 7 listopada 2005 r. Sąd Rejonowy powziął wątpliwość, czy art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z Konstytucją.

W ocenie sądu pytającego, ustanowienie czternastodniowego, nieprzywracalnego terminu skorzystania z prawa wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium, stanowi nadmierną ingerencję w prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz w zasadę ochrony praw majątkowych, zarówno w aspekcie obowiązku zapewnienia przez prawodawcę dostatecznej ochrony tych praw, jak i poszanowania zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Sąd Rejonowy zgodził się, że z uwagi na stabilność stosunków prawnych, trudności dowodowe związane z upływem czasu i potrzebę zapewnienia ochrony mienia Skarbu Państwa, a więc wartości mieszczące się w pojęciu porządku publicznego, niezbędne jest wprowadzenie czasowych ograniczeń możliwości przesunięcia sporu o wysokość opłaty rocznej na drogę sądową. Tym samym przepis pozostaje w zgodzie z przesłanką racjonalności.

Natomiast Sąd Rejonowy negatywnie ocenił analizowany przepis pod kątem kryterium niezbędności ustanowionego ograniczenia. Zdaniem sądu, ustawodawca, chcąc osiągnąć założony cel, mógł zastosować środki mniej uciążliwe aniżeli ustanowienie czternastodniowego nieprzywracalnego terminu wniesienia sprzeciwu.

Ponadto, jak podniósł sąd w uzasadnieniu pytania prawnego, efekty kwestionowanej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. W wypadku uchybienia terminowi wniesienia sprzeciwu (z przyczyn niezawinionych), użytkownik wieczysty nie może skorzystać z fundamentalnego prawa konstytucyjnego (prawa do sądu). Jak zaznaczył sąd, takie same konsekwencje mogą dotknąć także właściciela gruntu, któremu również przysługuje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu.

W ocenie sądu, kwestionowany art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza także art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż nie stwarza dostatecznej ochrony praw majątkowych użytkownika wieczystego. Sąd Rejonowy zwraca uwagę nie tylko na możliwość utraty przez użytkownika wieczystego – z przyczyn niezawinionych – prawa do sądowej ochrony swego prawa, ale także na naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych. W przekonaniu sądu, regulacje przewidujące terminy na dochodzenie przed sądem praw nie powinny, bez racjonalnych powodów, odbiegać rażąco od rozwiązań obowiązujących w innych przepisach odnoszących się do sytuacji podobnych. W ocenie sądu, trudno wskazać racjonalne powody, dla których właśnie w wypadku sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego wprowadzono bardzo krótki termin, i to bez możliwości jego przywrócenia.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 10 lipca 2006 r. wyraził pogląd, że art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakwestionowanym zakresie, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wyrażonego przez sąd, że powyższa regulacja stanowi niedozwolone ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uznał, że jest ono konieczne dla zapewnienia ładu i porządku prawnego, gwarancji i stabilizacji stosunków prawnych.

Nie bez znaczenia dla określenia ram czasowych analizowanego terminu jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, kryterium obiektywnej możliwości dokonania czynności prawnej. Złożenie sprzeciwu (niewymagającego sporządzenia pisemnego uzasadnienia) nie stanowi o skomplikowanym czy też zawiłym charakterze czynności, której wykonanie wymagałoby dłuższego, bliżej nieokreślonego czasu. Nie sposób pominąć i tego, że stan faktyczny sprawy znany jest stronom stosunku prawnego, które dodatkowo dysponowały trzydziestodniowym terminem złożenia wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego o ustalenie opłaty rocznej.

Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że podniesiony przez sąd zarzut nieprzywracalności terminu nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż charakter terminu wynika z jego istoty. Termin, określony w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest terminem prawa materialnego, a więc nieprzywracalnym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przywołany, w uzasadnieniu postanowienia sądu, wyrok TK z 5 września 2005 r. (sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88) jest nieadekwatny do omawianej sprawy. Nieuzasadnione jest zatem twierdzenie Sądu Rejonowego, upatrujące podobieństwo badanych regulacji prawnych.

Prokurator Generalny nie podzielił także poglądu zaprezentowanego przez sąd, że kwestionowana regulacja prawna narusza konstytucyjne prawa, określone w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Podniósł, że uprawnienie do sądowej kontroli orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego przysługuje zarówno użytkownikowi wieczystemu, jak i właścicielowi gruntu. Jest to przejaw równego traktowania podmiotów, a zarazem wykluczenie arbitralności rozstrzygania sporu cywilnoprawnego. Omawiana regulacja zapewnia zatem możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

3. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku z 14 lipca 2006 r. przedstawił wyjaśnienia Sejmu, wnosząc jednocześnie o stwierdzenie zgodności art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Sejm, dzieląc pogląd o niedopuszczalności przywrócenia terminu przewidzianego w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, rozważył, czy

dwutygodniowy termin wniesienia sprzeciwu nie narusza prawa do sądu przez to, że stanowi ograniczenie nieproporcjonalne do korzyści płynących z szybkiego zapewnienia ostatecznego stanu prawnego w sprawie (pewność prawa). Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że tego typu ograniczenie jest dopuszczalne, jako konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania dowodowego, a także potrzeba ochrony praw nabytych przez osoby trzecie.

Sejm zwrócił uwagę na specyfikę stosunków, których dotyczy spór, oraz na tryb aktualizacji opłat, a także na inne regulacje prawa cywilnego o charakterze zbliżonym do kwestionowanego przepisu.

II

Na rozprawę 4 grudnia 2006 r. nie stawił się przedstawiciel Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa. Sędzia sprawozdawca przedstawił stan faktyczny, na tle którego zostało sformułowane pytanie prawne, oraz argumenty, które w przekonaniu sądu mogą przemawiać za niekonstytucyjnością art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Obecni na rozprawie pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, Wydziału I Cywilnego, zostało sformułowane w związku z toczącym się postępowaniem sądowym dotyczącym ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Sąd pytający powziął wątpliwość, czy art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) w zakresie, w jakim przewiduje czternastodniowy nieprzywracalny termin wniesienia sprzeciwu do sądu powszechnego od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego podkreślono, że samo czasowe ograniczenie możliwości przeniesienia na drogę sądową sporu pomiędzy właścicielem gruntu, obciążonego prawem użytkowania wieczystego, a wieczystym użytkownikiem na tle wysokości opłat rocznych nie budzi zastrzeżeń. Nadmiernej ingerencji w prawa konstytucyjne pytający sąd upatruje w długości terminu, w którym należy wnieść sprzeciw.

2. Trybunał Konstytucyjny już wcześniej zajmował się regulacjami dotyczącymi trybu ustalania i aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. W orzeczeniu z 8 grudnia 1992 r. stwierdził, że kwestie te są sprawami z zakresu prawa cywilnego, wobec tego przepisy powinny wskazywać drogę do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów (sygn. K 3/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 26). Zanim Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny badany w tej sprawie art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g.), aktualizacji ceny gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste dokonywały, w drodze oświadczenia, rejonowe organy rządowej administracji ogólnej w stosunku do

gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarządy gmin w stosunku do gruntów będących własnością gmin.

Ustawodawca, nowelizując art. 43 u.g.g., uwzględnił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu powołanego orzeczenia z 8 grudnia 1992 r., aby spory z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste poddać kognicji sądów lub organów właściwych do rozstrzygania sporów. Znowelizowane przepisy u.g.g. ustanawiały materialne przesłanki aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste oraz zarząd gruntów, a także określiły tryb postępowania w sprawach ustalania wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Przepisy te podlegały ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/95. Trybunał podkreślił, że zasadnicze rozwiązania procedury rozstrzygania sporów o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste dowodzą, że ustawodawca zastosował procedurę dwustopniową, o charakterze mieszanym, administracyjno-sądowym, z tym że pierwszy etap (stadium), przedsądowy, powierzył samorządowym kolegiom odwoławczym (zob. orzeczenie TK z 13 marca 1996 r., OTK ZU nr 2/1996, poz. 9). Zwrócił przy tym uwagę, że doktryna w sposób zróżnicowany ocenia przyjęty model rozstrzygania kwestii opłat za użytkowanie wieczyste. Oprócz poglądów niekwestionujących takiego rozwiązania (zob. np. E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 192-198; J. P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste*, „Samorząd Terytorialny” z. 7-8/1995, s. 109-117), są prezentowane poglądy wyrażające dezaprobatę dla tego modelu (zob. np. K. Podgórski, *Nowa forma aktualizacji*, Wspólnota nr 6/1995, s. 19). W powołanej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że powierzenie samorządowym kolegiom odwoławczym prawa do rozstrzygania – w postępowaniu przedsądowym – sporów o ustalenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie narusza przepisów konstytucyjnych.

Podobnie jak w aktualnym stanie prawnym, już na gruncie znowelizowanej u.g.g., każda ze stron postępowania mogła wnieść sprzeciw od orzeczenia kolegium samorządowego, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia. Problem terminu, w jakim należało wносить sprzeciw, nie był jednak przedmiotem rozważań w powołanej wyżej sprawie o sygn. K 11/05.

3. Należy zauważyć, że tryb ustalania i aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, ukształtowany w u.g.g. został, w zasadniczym kształcie przeniesiony do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obowiązująca procedura rozstrzygania sporów o ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste jest procedurą dwustopniową o charakterze mieszanym – administracyjnym w pierwszym etapie i sądowym w drugim stadium tego postępowania.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Obowiązek uiszczenia opłaty rocznej na rzecz właściciela gruntu przez użytkownika wieczystego, nie wynika z decyzji lecz z umowy, która rodzi stosunek cywilnoprawny (por. uchwała SN z 8 lutego 1994 r., sygn. akt III CZP 188/93, OSN CP 1994, nr 9, poz. 169).

Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok (art. 71 ust. 4 ustawy). Wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie (art. 77 ust. 1 ustawy). Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego, na podstawie wartości

nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 77 ust. 3 ustawy).

Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. W wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym.

Na podstawie art. 78 ust. 2 ustawy, użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. W wypadku niezłożenia wniosku, strony wiąże nowa wysokość opłaty zaoferowana w wypowiedzeniu.

W celu rozpoznania sporu o ustalenie opłaty kolegium niezwłocznie wyznacza rozprawę (art. 79 ust. 2). Ustawa nakłada na kolegium obowiązek dążenia do polubownego zakończenia sporu, a w razie braku ugody obowiązek wydania orzeczenia o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty (art. 79 ust. 3). Ustalona, prawomocnym orzeczeniem kolegium lub ugodą zawartą przed kolegium, nowa wysokość opłaty obowiązuje począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty lub w którym użytkownik wieczysty zażądał jej obniżenia we wniosku do kolegium (art. 79 ust. 5 ustawy).

Na mocy art. 79 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w postępowaniu przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu (z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń) oraz o opłatach i kosztach postępowania.

Nowy etap postępowania w sprawie aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego kształtuje przepis będący przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Niezakwestionowane w drodze sprzeciwu orzeczenie kolegium odwoławczego albo zawarta przed nim ugoda mają moc prawną, na równi z wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą zawartą przed takim sądem i podlegają wykonaniu w trybie egzekucji sądowej.

W razie wniesienia sprzeciwu w terminie, orzeczenie kolegium traci moc, nawet gdy sprzeciw odnosi się tylko do części orzeczenia (art. 80 ust. 3). W wypadku wniesienia sprzeciwu, kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem. Wówczas złożony do kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości, zastępuje pozew (art. 80 ust. 2).

4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje przedstawiony wyżej tryb przedsądowego rozstrzygania sporów. Postępowanie to jest warunkiem koniecznym do wniesienia sprzeciwu od orzeczeń w sprawie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste,

przenoszącego spór na forum sądu powszechnego.

Klasyczny model procedury cywilnej zapewnia możliwość zwrócenia się bezpośrednio do sądu powszechnego lub szczególnego o udzielenie ochrony w sprawach cywilnych. Natomiast, w niektórych wypadkach cywilne postępowanie sądowe jest z mocy przepisów szczególnych, zamieszczonych w innych aktach ustawowych niż kodeks postępowania cywilnego, poprzedzone postępowaniami określonymi jako przedsądowe. Istota tych procedur polega na tym, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek wykorzystania w pierwszej kolejności innego trybu załatwiania sprawy. Przejście z drogi postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego następuje nie w drodze środków właściwych dla sądowej kontroli decyzji administracyjnej, lecz za pomocą środka procesowego wszczynającego proces cywilny – pozwu. Żądanie zawarte w pozwie nie jest ukierunkowane na skontrolowanie decyzji administracyjnej, lecz na ustalenie lub zasądzenie określonego świadczenia. Ustawa o gospodarce nieruchomościami ustanawia właśnie taki przedsądowy tryb rozstrzygania sporów (zob. J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 229-230).

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 czerwca 1999 r., 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. Prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym (sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482).

Sprzeciw od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, rozstrzygającego spory o wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, nie jest środkiem odwoławczym, lecz żądaniem przekazania sprawy na drogę procesu cywilnego. Wniesienie sprzeciwu w terminie wywołuje dwojakiego rodzaju skutki prawne. Skutek materialnoprawny polega na utracie mocy wiążącej przez orzeczenie kolegium, nawet wówczas, gdy sprzeciw był zgłoszony tylko co do części orzeczenia. Natomiast skutkiem procesowym jest przeniesienie sprawy do sądu powszechnego, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości (zob. J. P. Tarno, A. Wrzesińska-Nowacka, *op. cit.*, s. 109 i n.).

Ustawodawca, otwierając drogę rozstrzygnięcia sporu dotyczącego należności pieniężnej o charakterze materialnym, umożliwił właścicielowi gruntu (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) i użytkownikowi wieczystemu wniesienie sprzeciwu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

5. Zarzut niekonstytucyjności opiera się na twierdzeniu, że ustanowiony termin jest rażąco krótki.

Żaden z uczestników postępowania nie kwestionuje zawitego charakteru terminu określonego w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sprzeciw nie ma charakteru zwykłej czynności procesowej w toku instancji. Jak trafnie zwracają uwagę uczestnicy postępowania, wskazany wyżej termin wywołuje podwójny skutek. Jest żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego, celem rozstrzygnięcia sporu cywilnoprawnego, a nadto powoduje utratę mocy orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego. Jednocześnie obliguje sąd powszechny do rozpoznania sprawy od początku, sankcją zaś za niedotrzymanie terminu materialnego – zgodnie z ustawą – jest oddalenie powództwa. Upływ określonego terminu złożenia sprzeciwu wywołuje zatem skutki w sferze prawa materialnego. „Przy rozstrzyganiu o charakterze terminu należy brać

pod uwagę nie tyle sformułowanie ustawy, ile skutek upływu terminu; jeżeli skutek ten polega na wygaśnięciu prawa podmiotowego lub niemożności jego realizacji, termin ma charakter prawnomaterialny, jeżeli natomiast określa granice dla dokonania czynności procesowej – jest terminem prawa procesowego” (J. Ignatowicz, [w:] *System prawa cywilnego*, Wrocław 1985, s. 795-796).

Wobec przyjęcia, że termin określony w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma charakter materialnoprawny, pozostaje do rozważenia, czy ustalenie czternastodniowego terminu złożenia sprzeciwu prowadzi do naruszenia praw konstytucyjnych, do których odwołał się sąd pytający.

Na tle niniejszej sprawy zarzut niekonstytucyjności zasadza się na twierdzeniu, że wprowadzenie krótkiego terminu złożenia sprzeciwu narusza przewidziane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu oraz przewidzianą w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadę ochrony praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyznacznikiem granic ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności są zasady racjonalności, konieczności i proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na trzy zasadnicze elementy składające się na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie prawnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu niejako w formule negatywnej; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27 i powołane tam orzeczenia).

Prawo do sądu może podlegać ograniczeniom, między innymi przez ustanowienie terminów, po których upływie uruchomienie procedury sądowej nie będzie możliwe.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczenie wynikające z art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi nadmiernej ingerencji w realizację prawa do sądu.

Jak wskazuje sąd pytający, z uwagi na takie wartości, jak stabilność stosunków prawnych, trudności dowodowe związane z upływem czasu oraz potrzeba zapewnienia ochrony mienia Skarbu Państwa, mieszczące się w pojęciu porządku publicznego, niezbędne jest wprowadzenie czasowych ograniczeń możliwości skierowania na drogę sądową sporu o wysokość opłaty rocznej. Zdaniem sądu, ustawodawca, zakreślając termin czternastodniowy, wybrał jednak środek bardziej uciążliwy, niż to konieczne do realizacji zamierzonego celu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prezentowany pogląd nie znajduje uzasadnienia.

Prokurator Generalny i Sejm trafnie zwracają uwagę na specyfikę postępowania w sprawie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, które rozpoczyna się od wypowiedzenia na piśmie dotychczasowej opłaty. Chociaż postępowanie sądowe nie jest kontynuacją administracyjnego postępowania w sensie procesowym, to jednak stanowisko stron sporu jest znane. Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, a złożony w

trybie art. 78 ust. 2 ustawy wniosek do kolegium o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości – zastępuje pozew.

Co do samego sprzeciwu ustawa o gospodarce nieruchomościami nie określa wymogów formalnych, jakie powinien spełniać. Nie zastrzega nawet formy pisemnej (jak czyni to w odniesieniu do wniosku o wszczęcie postępowania). W związku z tym że do postępowania przed kolegium stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o postępowaniu (zob. art. 79 ust. 7 ustawy), należy przyjąć, że sprzeciw powinien spełniać wymagania określone w art. 63 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Jak już wspomniano, rolę pozwu pełni wniosek złożony wcześniej do kolegium odwoławczego.

Co istotne, ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na organie, który zamierza zaktualizować opłatę roczną (art. 78 ust. 3 ustawy). Inaczej jest, gdy o aktualizację występuje użytkownik wieczysty (zob. art. 81 ust. 2 ustawy), wówczas to na nim spoczywa ciężar dowodu.

Wymóg zachowania czternastodniowego terminu wniesienia sprzeciwu nie stanowi zatem takiego utrudnienia dostępu do sądu, które skutkować miałyby naruszeniem art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Należy przy tym pamiętać, że długość terminu i jego nieprzywracalność można oceniać także z punktu widzenia właściciela gruntu, którego prawa również podlegają ochronie. Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, na dochody własne gminy, o których stanowi art. 167 ust. 2 Konstytucji, składają się m.in. dochody czerpane z majątku gmin, w tym opłaty za użytkowanie wieczyste. Pozbawienie gmin tych opłat oznacza uszczuplenie środków, które – stosownie do art. 167 ust. 1 – Konstytucja zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego na realizację ich zadań (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Szybkie ustalenie ostatecznej opłaty ma znaczenie dla budżetu właścicieli gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Wysokość opłaty może być aktualizowana nie częściej niż raz w roku. Właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do 31 grudnia roku poprzedzającego. Zasadą jest, że opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok (art. 71 ust. 4 ustawy). W świetle uchwały Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2005 r. (sygn. akt III CZP 37/05, OSNC z. 5/2006, poz. 82), ustalona przez sąd opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (art. 80 ust. 1 i 2 w związku z art. 78 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) staje się jednak wymagalna, w części przewyższającej opłatę dotychczasową, dopiero po uprawomocnieniu się wyroku. W konsekwencji przedłużające się postępowanie w sprawie aktualizacji opłat prowadzić może do wymiernych strat po stronie właściciela gruntu.

Należy zatem stwierdzić, że badana regulacja jest niezbędna do ochrony porządku publicznego, a efekty tejże regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych w jej wyniku na obywatela, tym samym jest zgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Sąd pytający powziął również wątpliwość, czy art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie narusza zasady ochrony praw majątkowych, w aspekcie zarówno

obowiązku zapewnienia przez prawodawcę dostatecznej ochrony tych praw, jak i poszanowania zasady równej ochrony praw majątkowych.

Z konstytucyjnej gwarancji ochrony praw majątkowych korzysta również użytkownik wieczysty.

Zgodnie z art. 233 k.c., użytkownik wieczysty z wyłączeniem innych osób może korzystać z gruntu oraz może swym prawem rozporządzać. W tym zakresie jego uprawnienia są identyczne z uprawnieniami właściciela gruntu (art. 140 k.c.). Różnica tkwi w wyznaczeniu granic wykonywania tych uprawnień. O ile właścicielowi służą one w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego, o tyle użytkownika wieczystego limituje: ustawa, zasady współżycia społecznego i umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Z umowy wynikają granice czasowe prawa (40-99 lat), obowiązek uiszczania opłaty rocznej i sposób zagospodarowania gruntu. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku w sprawie o sygn. K 8/98, prawo polskie uformowało użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a klasycznymi prawami rzeczowymi ograniczonymi (użytkowanie, służebności i inne), zbliżone w swej treści do własności. Podkreślenie silnej pozycji prawnej użytkownika wieczystego nie oznacza jednak, że po stronie właściciela gruntu (Skarb Państwa, gmina) pozostaje nic nie znaczące *nudum ius* (*tamże*).

Argumenty przemawiające za zgodnością kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji dowodzą także, że regulacja ta nie narusza praw majątkowych użytkowników wieczystych. Dysponują oni dostatecznymi środkami ochrony swego prawa. Zapewnienie drogi sądowej, nawet przy ustaleniu czternastodniowego terminu dochodzenia roszczeń, spełnia w tym wypadku standardy konstytucyjne.

Nie sposób też podzielić zarzutu naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji „nie tylko (...) nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 240 oraz wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 470). Obowiązki te dotyczą nie tylko płaszczyzny materialnoprawnej, ale również proceduralnej. Ustawodawca powinien ukształtować odpowiednie procedury i środki prawne zapewniające ochronę własności i innych praw majątkowych. Do instrumentów prawnych zapewniających ochronę własności należy w szczególności prawo do sądu (wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Sąd pytający nie wykazał, by w związku z regulacją przewidzianą w art. 80 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami doszło do zróżnicowania sytuacji użytkowników wieczystych w zakresie przysługującej im ochrony praw majątkowych, realizowanej na drodze sądowej. Sugerowane przez sąd szerokie ujęcie cechy relewantnej (regulacja przewidująca termin dochodzenia przed sądem praw) jest nie do zaakceptowania.

Nie jest przy tym trafne odwołanie się przez sąd do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 września 2005 r. (sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88) i traktowanie rozwiązań, będących przedmiotem oceny w tamtej i niniejszej sprawie, jako sytuacji podobnych. Podstawowym problemem na gruncie postępowania w sprawie o sygn. P 18/04 było uznanie, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną osób

dochodzących roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji w zależności od tego, czy odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a., czy od innej strony postępowania dotyczącego tej decyzji. W sytuacji gdy winę za powstanie okoliczności wymienionych w art. 160 § 1 k.p.a. ponosi inna strona postępowania, roszczenie o odszkodowanie służy w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności (art. 160 § 3 k.p.a.), a dochodzenie odszkodowania odbywa się w postępowaniu przed sądem powszechnym na zasadach ogólnych i nie podlega ograniczeniu w czasie wynikającemu z art. 160 § 5 k.p.a. (zob. art. 160 § 4 zdanie drugie). Trybunał Konstytucyjny uznał, że swoiste uprzywilejowanie Skarbu Państwa, wynikające z art. 160 § 5 k.p.a., nie daje się usprawiedliwić przesłankami określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Na tle niniejszej sprawy nie można stwierdzić, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej grupy podmiotów podobnych, tj. użytkowników wieczystych, kwestionujących zasadność proponowanej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.