

WYROK
z dnia 18 stycznia 2011 r.
Sygn. akt P 44/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Adam Jamróz – sprawozdawca
Marek Kotlinowski
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 stycznia 2011 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie:

czy art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64) obowiązującym od 6 lutego 2003 r., w części, w jakiej obejmuje nieruchomości rolne Skarbu Państwa – przeznaczone na cele mieszkaniowe, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

Art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 42, poz. 340 i Nr 98, poz. 817 oraz z 2010 r. Nr 48, poz. 287, Nr 96, poz. 620, Nr 143, poz. 963 i Nr 238, poz. 1578), dodany przez art. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64 oraz z 2004 r. Nr 69, poz. 624), w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości rolnych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, z 2007 r. Nr 191, poz. 1371 oraz z 2009 r. Nr 206, poz. 1590), jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lutego 2011 r. w Dz. U. Nr 27, poz. 141.

2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 30 października 2007 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, III Wydział Cywilny (dalej: sąd lub sąd pytający), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.; dalej: ustawa o nieruchomościach rolnych), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64; dalej: ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r.), w części, w jakiej obejmuje nieruchomości rolne Skarbu Państwa – przeznaczone na cele mieszkaniowe, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało zadane w związku z następującą sprawą:

Agencja Nieruchomości Rolnych, Oddział Terenowy w Warszawie (dalej: Agencja) pismem z 19 grudnia 2003 r., wypowiedziała spółce z o.o. Robyg Development (dalej: spółka lub użytkownik wieczysty) opłatę z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, ustalając jednocześnie wysokość opłaty za rok 2004, z zastosowaniem stawki określonej w art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych dodanym przez ustawę zmieniającą z 20 grudnia 2002 r. Agencja zaklasyfikowała nieruchomości będące w użytkowaniu wieczystym spółki jako nieruchomości będące w Zasobie Agencji wykorzystywane „na inne cele”, dla których stawka opłaty wynosi 3%. Wnioskiem z 14 stycznia 2004 r. (uzupełnionym pismami z 8 marca 2004 r. i 1 czerwca 2004 r.) użytkownik wieczysty zaskarżył powyższe wypowiedzenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Zdaniem spółki, Agencja, określając kwotę opłaty za rok 2004, zastosowała niewłaściwą stawkę. Uzasadniając zarzut zastosowania przez Agencję niewłaściwej stawki, spółka wskazała, że z uwagi na dokonaną, na podstawie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 października 2000 r., nr 051/602-283/00, oraz decyzji Wojewody Mazowieckiego z 27 października 2000 r., nr GGN VIII 7322/101 GP/3/99-2000, zmianę charakteru gruntów rolnych, znajdujących się w Zasobie Agencji, których użytkownikiem jest spółka, grunty te nie podlegają już reżimowi ustawy o nieruchomościach rolnych, lecz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603). Dlatego też do ustalenia opłaty za użytkowanie wieczyste powinna mieć zastosowanie stawka 1% przewidziana dla nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Zgodnie bowiem z Planem Zagospodarowania Przestrzennego rejonu Przedpola Pałacu Wilanowskiego zatwierdzonego uchwałą nr 404 Rady Gminy Warszawa Wilanów z 11 stycznia 2001 r. oraz rejonu Wilanów Zachodni zatwierdzonego uchwałą nr 405 z 27 marca 2004 r., przedmiotowe działki znajdują się na obszarze terenów zabudowy mieszkaniowej wraz z usługami towarzyszącymi. Użytkownik wieczysty zarzucił ponadto, że Agencja dokonała wyliczenia na podstawie nierzetelnego operatu szacunkowego, nieuwzględniającego rzeczywistej wartości nieruchomości, sporządzonego z naruszeniem zasad prawidłowej wyceny.

Pismem z 27 sierpnia 2004 r. (uzupełnionym pismem z 23 czerwca 2005 r.) spółka zawiadomiła Samorządowe Kolegium Odwoławcze, że odstępuje od sporządzenia dodatkowego operatu szacunkowego i podtrzymuje wniosek w części dotyczącej zastosowania niewłaściwej, w jego ocenie, stawki opłaty za użytkowanie wieczyste.

Orzeczeniem z 18 maja 2006 r. (sygn. KOX/384/Po/04) Samorządowe Kolegium Odwoławcze oddaliło wnioski spółki. Sprzeciwem od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie w piśmie z 23 czerwca 2006 r., spółka zwróciła się o wydanie orzeczenia w sprawie, zgodnie z odwołaniem z 14 stycznia 2004 r.

Agencja Nieruchomości Rolnych, odpierając zarzuty spółki, w odpowiedzi na pozew z 6 czerwca 2007 r., podniosła, że zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o nieruchomościach rolnych Agencja dysponuje Zasobem na zasadach określonych w ustawie. Decydujące znaczenie, przesądzające o przynależności gruntów do Zasobu, miał charakter rolny gruntu w dniu wejścia ustawy, tj. 1 stycznia 1992 r. Agencja wskazała także, że nieruchomości, których dotyczy spór o ustalenie opłaty, miały charakter rolny w dniu wydania i uprawomocnienia się decyzji wojewody o przekazaniu nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zdaniem Agencji, „utrata w czasie znajdowania się w Zasobie przez nieruchomość statusu rolnego na skutek zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego nie powoduje skutku w postaci obowiązku zastosowania reżimu prawnego przewidzianego ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

Pismem procesowym z 18 lipca 2007 r. spółka wniosła, aby Sąd Okręgowy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Treść pytania prawnego przedstawionego Trybunałowi przez sąd jest tożsama z wnioskiem użytkownika wieczystego, zawartym w piśmie procesowym z 18 lipca 2007 r.

Sąd pytający, w uzasadnieniu pytania prawnego, w pierwszej kolejności wskazał, że art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych został już wcześniej zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponieważ jednak ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459; dalej: ustawa z 29 lipca 2005 r.) dodano do art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych punkt 2a, w myśl którego stawka opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, znajdujących się w zasobie Agencji, przekazywanych „na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych”, wynosi 1% wartości nieruchomości – Rzecznik cofnął wniosek, a Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Mimo to, w ocenie sądu pytającego, nadal istnieją przesłanki kontroli konstytucyjnej zaskarżonej normy. Zaskarżona regulacja ma stanowić podstawę wydania przez ten sąd orzeczenia, rozstrzygającego o obowiązkach powoda. Ponadto, jak wskazał sąd, na podstawie zaskarżonego przepisu nadal rozpatrywane są sprawy, dotyczące opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych oddanych pod budownictwo mieszkaniowe, za lata 2004 – 2005. Dlatego też, w opinii sądu, nie znajduje zastosowania art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale), nakazujący umorzenie postępowania w sytuacji, gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Uzasadniając swe zarzuty, sąd pytający stwierdził, że zaskarżony przepis prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nieruchomości Skarbu Państwa, przeznaczonych na cele mieszkaniowe, tylko w zależności od tego, czy znajdują się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, czy też nie. Użytkownicy wieczyści gruntów, przeznaczonych na cele mieszkaniowe, znajdujących się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, uiszczali, w okresie obowiązywania art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, dodanego przez ustawę zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., opłaty w wysokości 3% wartości nieruchomości, podczas gdy pozostali użytkownicy wieczyści nieruchomości Skarbu Państwa uiszczali opłaty z zastosowaniem stawki preferencyjnej, określonej w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), w wysokości 1% wartości nieruchomości.

Uzasadniając naruszenie zasady równości i równej ochrony praw majątkowych, sąd pytający wskazał, że zaskarżona regulacja prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, charakteryzujących się tą samą cechą wspólną. Zdaniem sądu, w niniejszej sprawie, cechą istotną (relewantną), w oparciu o którą należy dokonać oceny różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, jest „status wieczystego użytkownika nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe”. Sąd podkreślił także, że w grę wchodzi to samo prawo rzeczowe – prawo użytkowania wieczystego „gruntu przeznaczonego na cele mieszkaniowe, które jako prawo majątkowe, powinno podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)”.

W ocenie sądu pytającego, odmienne traktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej nie znajduje uzasadnienia. „To, że dany grunt pozostaje w zasobie państwowej osoby prawnej, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych, nie przekreśla zasadności stosowania preferencyjnych stawek dla użytkowników wieczystych wykorzystujących nieruchomości na cele mieszkaniowe. Brak bowiem związku między powierzeniem wykonywania uprawnień właścicielskich Agencji Nieruchomości Rolnych a podwyższeniem do 3% stawki opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów znajdujących się w zasobie tej agencji, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe” – stwierdza sąd.

Sąd pytający podniósł ponadto, że wskazane powyżej różnicowanie stawek opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe godzi także w konstytucyjny nakaz prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, zawarty w art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Aby dokonać konstytucyjnej oceny różnicowania wskazanych wyżej podmiotów, nie bez znaczenia jest, zdaniem sądu, okoliczność, że zarówno przed nowelizacją ustawy z 20 grudnia 2002 r., jak i po nowelizacji ustawą z 29 lipca 2005 r. obowiązywały niższe „preferencyjne” stawki opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości znajdujących się w zasobach Agencji, oddanych pod budownictwo mieszkaniowe. Podwyższona stawka opłaty w wysokości 3% obowiązywała więc wyłącznie w latach 2004 i 2005.

W ocenie sądu, stosowanie stawek preferencyjnych, dla gruntów oddawanych na cele mieszkaniowe, nie może być traktowane jako przywilej, lecz jako konsekwentnie przestrzegana przez ustawodawcę zasada, służąca realizacji tego pożądanego społecznie celu. Zasada ta powinna w takim samym stopniu obejmować zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne, będące użytkownikami wieczystymi gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Postanowieniem z 1 kwietnia 2008 r. sąd pytający uzupełnił uzasadnienie pytania prawnego, wskazując, że odpowiedź Trybunału ma wpływ na rozstrzygnięcie rozpatrywanej sprawy. Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji spowoduje bowiem ustalenie opłaty za użytkowanie wieczyste z zastosowaniem stawki 3%. Natomiast w wypadku stwierdzenia, że kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją, sąd będzie musiał rozważyć zasadność zmiany stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, ustalając ją na podstawie obowiązujących przepisów w wysokości 1% wartości nieruchomości.

1. Marszałek Sejmu, w piśmie z 27 stycznia 2009 r. wniósł o uznanie, że art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, dodanego przez ustawę z 20 grudnia 2002 r., w zakresie, w jakim dotyczył nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zwracając uwagę na utratę mocy obowiązującej zaskarżonej normy, Marszałek Sejmu stwierdził, że powinna ona podlegać badaniu merytorycznemu przez Trybunał Konstytucyjny.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym sądu, Marszałek Sejmu porównał sytuację prawną użytkowników wieczystych nieruchomości należących do Zasobu Agencji wykorzystywanych na cele mieszkaniowe i użytkowników wieczystych nieruchomości przekazanych na ten sam cel, objętych reżimem ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie stawki opłaty za użytkowanie wieczyste. W konkluzji uznał, że odmienne potraktowanie wskazanych wyżej użytkowników wieczystych nie znajduje uzasadnienia. „Przynależność nieruchomości do Zasobu nie może stanowić przesłanki ustanowienia odmiennych (wyższych) opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu także konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej” – wskazał Marszałek Sejmu.

Uzasadniając niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 75 ust. 1 Konstytucji, Marszałek podkreślił, że przewidziana przez nią wyższa stawka opłaty rocznej dla gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe nie sprzyja zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 21 kwietnia 2009 r. wniósł o uznanie, że art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny w pierwszej kolejności ustosunkował się do kwestii dopuszczalności badania merytorycznego przez Trybunał Konstytucyjny normy, która utraciła moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W ocenie Prokuratora Generalnego, pomimo uchylecia zaskarżonej normy, ustawą zmieniającą z 29 lipca 2005 r., nie utraciła ona mocy obowiązującej. Norma ta będzie bowiem podstawą rozstrzygnięcia przez sąd pytający spraw dotyczących opłat za lata 2004-2005 z tytułu użytkowania nieruchomości znajdujących się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Prokurator Generalny zauważył, że przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należących do Zasobu Agencji przeznaczonych na cele mieszkaniowe była ustalana z zastosowaniem preferencyjnej stawki, przewidzianej dla zarządu trwałego w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w wysokości 0,3% ceny nieruchomości. Po nowelizacji ustawą z 29 lipca 2005 r. stawki opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należących do Zasobu ustalane były na podstawie regulacji przewidujących odrębne stawki dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w wysokości 1%. Tylko w latach 2004 i 2005 stawka ta była ustalona na poziomie 3% wartości nieruchomości. Tymczasem ustawa o gospodarce nieruchomościami regulująca wysokość opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oddanych na cele mieszkaniowe zarówno w latach 2004 i 2005, jak i w obecnie obowiązującym stanie prawnym przewiduje opłaty w wysokości 1% wartości nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że użytkownicy wieczyści nieruchomości rolnych Skarbu Państwa znajdujących się w Zasobie Agencji, których dotyczy zaskarżona norma, i użytkownicy wieczyści nieruchomości Skarbu Państwa należących do zasobu gospodarowanego przez starostę, których opłaty określane są na podstawie art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, charakteryzują się wspólną cechą istotną, którą jest status użytkowników wieczystych i wykorzystywanie nieruchomości na cele mieszkaniowe. Jako kryterium różnicujące sytuację prawną wymienionych powyżej kategorii użytkowników wieczystych Prokurator Generalny wskazał podmiot, w którego zasobie znajduje się nieruchomość będąca przedmiotem użytkowania wieczystego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazane kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. „Brak jest

bowiem związku między powierzeniem wykonywania uprawnień właścicielskich Agencji Nieruchomości Rolnych a niezastosowaniem preferencyjnej stawki rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów znajdujących się w zasobie Agencji, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Kryterium różnicujące nie znajduje również uzasadnienia w normach konstytucyjnych, a zwłaszcza w art. 75 ust. 1 Konstytucji” – stwierdził Prokurator Generalny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, prawo użytkowania wieczystego, umożliwiające wieloletnie korzystanie z gruntu, służyć może zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W związku z powyższym, odstąpienie przez prawodawcę od zastosowania preferencyjnej stawki opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, należących do Zasobu Agencji, stanowi naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie w dniu 18 stycznia 2011 r. sąd pytający, powiadomiony prawidłowo, nie był obecny.

Obecni na rozprawie: przedstawiciel Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podtrzymali stanowiska pisemne tych uczestników postępowania.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sąd pytający wskazał jako przedmiot zaskarżenia art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 107, poz. 464, ze zm; dalej: ustawa o nieruchomościach rolnych lub ustawa), dodanym przez ustawę z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64; dalej: ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r.). Zaskarżenie ma charakter zakresowy i odnosi się do normy prawnej, rekonstruowanej na gruncie przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, zgodnie z którym opłata za użytkowanie wieczyste nieruchomości należących do Zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe wynosi 3% wartości nieruchomości. Art. 17b ust. 1 ustawy miał następujące brzmienie: „Z zastrzeżeniem ust. 2, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych:

- 1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej 0,1%,
- 2) na cele rolne 1%,
- 3) na inne cele 3%

wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 30 ust. 1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2”.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. opłaty roczne za użytkowanie wieczyste nieruchomości znajdujących się w Zasobie Agencji były określane z zastosowaniem wyżej wskazanych stawek, począwszy od opłat należnych za 2004 r. Zaskarżony przepis był zatem podstawą ustalania wysokości opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości wykorzystywanych na cele inne niż wskazane w pkt 1 i 2 cytowanego wyżej przepisu, między innymi także na cele mieszkaniowe, w latach 2004–2005. W art. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459; dalej: ustawa z 29 lipca 2005 r.) dodano w art. 17b

ust. 1 ustawy, po pkt 2, przepis pkt 2a w brzmieniu: „na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych 1%”.

Cytowany wyżej przepis, dodany do art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych, wyodrębnił, z dotychczas obowiązującego przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3, w którym mowa jest o „innych celach”, w jakich wykorzystywane są Zasoby Agencji Nieruchomości Rolnych, „cele mieszkaniowe” oraz „realizację urządzeń infrastruktury technicznej i inne cele publiczne”, dla których ustalono opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 1% wartości nieruchomości.

Sąd zakwestionował przepis art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, podkreślając, że sprawa tocząca się przed nim, w związku z którą przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, dotyczy lat 2004-2005. Jak wspomniano, zgodnie z art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, w latach 2004-2005 opłata za użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu, wykorzystywanych na „inne cele” niż określone w art. 17b ust. 1 pkt 1-2 (cele obronności, cele rolne), a więc także na cele mieszkaniowe, wynosiła 3% wartości nieruchomości. Sąd pyta, czy w zakresie, w jakim art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy dotyczy celów mieszkaniowych, przepis ten jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Kwestionując powyższy przepis w zakresie, w jakim dotyczy on celów mieszkaniowych, sąd, oprócz argumentacji związanej z naruszeniem przez zaskarżony przepis wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, podkreśla także znaczenie dokonanej nowelizacji ustawą z 29 lipca 2005 r., w wyniku której dodano do art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych pkt 2a, zgodnie z którym, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, wspomniana opłata za wieczyste użytkowanie wynosi 1%. Sąd podkreśla też, że zakwestionowana przez niego regulacja została wcześniej zaskarżona przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jednakże wskutek nowelizacji ustawą z 29 lipca 2005 r. wniosek Rzecznika został cofnięty, a Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie.

Przypominając powyższe fakty, sąd podkreślił, że: aktualne pozostają w tym względzie argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich, a ich trafność potwierdził ustawodawca, nowelizując art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa.

2. Badanie dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszego pytania prawnego.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Powołane wyżej przepisy określają, że wymogiem formalnym pytania prawnego jest istnienie zależności między sprawą tocząca się przed sądem a pytaniem prawnym, polegającej na tym, że od rozstrzygnięcia Trybunału w postaci odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Oznacza to, że odpowiedź Trybunału na pytanie prawne sądu, polegająca na rozpoznaniu merytorycznym tego pytania, jest możliwa tylko wtedy, jeśli istnieje związek między odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Jeśli Trybunał nie stwierdzi istnienia takiego związku, rozpoznanie merytoryczne pytania prawnego nie jest dopuszczalne, a Trybunał umorzy postępowanie.

Dlatego przystąpienie do merytorycznej kontroli konstytucyjności przepisów kwestionowanych w pytaniu prawnym musi być poprzedzone zbadaniem kwestii wstępnej, a mianowicie ustaleniem, czy pytanie to spełnia wymogi jego dopuszczalności. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego nie może być akt normatywny, który nie ma

bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie i który nie będzie podstawą rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135). Niezbędne jest wykazanie istnienia bezpośredniego związku między treścią kwestionowanego przepisu a sprawą, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne sądu. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawione zostało pytanie prawne (zob. m.in. wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128 i inne powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału). Rozstrzygnięcie sądu pytającego powinno zatem być inne w zależności od tego, czy Trybunał orzeknie o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, derogując go z porządku prawnego, czy też pozostawi go w mocy (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2008, s. 11). Ewentualna kontrola hierarchicznej zgodności aktu normatywnego w trybie pytania prawnego jest w związku z tym możliwa jedynie w takim zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na to pytanie (zob. np. wyrok z 20 lutego 2007 r., sygn. P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 11).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że instytucja pytania prawnego nie może być traktowana jako metoda usuwania (pod pozorem toczącej się sprawy) wątpliwości sądu co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednolicie interpretowana w praktyce orzeczniczej (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, *op.cit.*, s. 13).

Przesłanka relewancji pytania prawnego nie będzie spełniona również w wypadku, gdy istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy bez uruchamiania instytucji pytania prawnego. Taka sytuacja ma miejsce w szczególności wtedy, gdy wątpliwości prawne mogą zostać usunięte przez stosowną wykładnię kwestionowanego przepisu prawnego (zob. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 1/2001, s. 33).

Odnosząc wskazane wymogi do pytania prawnego inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis, we wskazanym przez sąd zakresie, pozostaje w przedmiotowym i funkcjonalnym związku ze sprawą rozstrzyganą przez sąd pytający. Od odpowiedzi na przedstawione przez sąd pytanie zależy bowiem rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy.

2.2. Trybunał rozstrzygnął również, przed przystąpieniem do rozpoznania merytorycznego niniejszego pytania prawnego, problem dopuszczalności tego rozpoznania w sytuacji, gdy zaskarżenie przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy odnosi się do jego zakresu dotyczącego opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości należących do Zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, a zakres ten został następnie, w wyniku ustawy z 29 lipca 2005 r., zawarty w odrębnym przepisie art. 17b ust. 1 pkt 2a ustawy. Jak wspomniano, kwestionując art. 17b ust. 1 pkt 3 tej ustawy we wspomnianym wyżej zakresie, sąd pytający kwestionuje w istocie rzeczy normę konstruowaną na gruncie art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, odnoszącą się do opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Zasobu, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 29 lipca 2005 r., zawarta w art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, wspomniana wyżej norma prawna, przybrała postać odrębnego przepisu prawnego: art. 17b ust. 1 pkt 2a ustawy.

Zgodnie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale, Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi jednak, że przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o

akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie ze swą ustaloną linią orzecniczą, przepis prawny niebędący częścią obowiązującego porządku prawnego (formalnie nieobowiązujący), może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej, jeżeli mimo niespełnienia formalnych wymogów powszechnego obowiązywania jest stosowany przez organ uprawniony do jego stosowania (por. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297; 14 września 2009 r., sygn. SK 47/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 122; 22 czerwca 2010 r., sygn. SK 25/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 51).

Trybunał zwraca uwagę, że w wyniku dodania do ustawy przepisu art. 17b ust. 1 pkt 2a został uchylony, zaskarżony przez sąd, określony wyżej, zakres przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy. Trybunał poddał jednak kontroli konstytucyjnej przepis art. 17b ust. 1 pkt 3 w tym zakresie, ponieważ jest on stosowany przez sąd pytający, w sprawie toczącej się przed nim. Bez znaczenia dla takich ustaleń i konkluzji jest fakt, że uchycenie obowiązywania przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, w zakresie wyżej wskazanym, dokonało się w szczególności, wspomniany wyżej sposób.

3. Agencja Nieruchomości Rolnych.

3.1. Na podstawie art. 3 ustawy o nieruchomościach rolnych utworzona została Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa. Utworzenie Agencji było konsekwencją zmian ustrojowych w sferze rolnictwa. Agencja miała realizować zadania wynikające z polityki państwa, odzwierciedlającej transformację sektora państwowego gospodarki rolnej, w kierunku jej prywatyzacji i restrukturyzacji, a także zadania związane ze zmianami towarzyszącymi takiej polityce. Art. 6 tej ustawy stanowił, że Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie: tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa; restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze; obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne; administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; tworzenia gospodarstw rolnych oraz powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych [w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw Dz. U. Nr 49, poz. 484]; zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa; prowadzenia prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych; tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Ustawa o nieruchomościach rolnych była wielokrotnie nowelizowana. Tekst jednolity ustawy z 2001 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 603) uwzględniał zmiany, jakie zostały dokonane w jej pierwotnym tekście w konsekwencji przepisów zawartych w dwudziestu różnych ustawach, uchwalonych w ciągu niemal 10 lat.

Trybunał pragnie zwrócić uwagę na naturę statusu prawnego Agencji, opierając się na przywołanym wyżej jednolitym tekście ustawy, opublikowanym 9 czerwca 2001 r.

Art. 3 ust. 1 ustawy stanowi w zdaniu drugim, że „Agencja jest państwową osobą prawną”. Szereg kolejnych przepisów ustawy określa bliżej charakter prawny Agencji, a w szczególności zakres jej samodzielności w stosunku do Skarbu Państwa. Istotne są tutaj zwłaszcza przepisy art. 5 ustawy. Art. 5 ust. 1 ustawy stanowi, że „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2”, a mianowicie w szczególności w stosunku do

nieruchomości rolnej położonych na obszarach przeznaczonych na cele gospodarki rolnej oraz w stosunku do innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń. Jednakże przepis ust. 2 tego artykułu wskazuje, że nie jest to tylko wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa, w zakresie mienia wspomnianego wyżej. „Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich” – stanowi ten przepis, w którym zaznacza się odrębną podmiotowość Agencji wobec Skarbu Państwa w zakresie wyżej określonym. Znaczenie określonej przez ustawę podmiotowości Agencji podkreśla również przepis art. 5 ust. 3 ustawy, stanowiąc, iż „Agencja wstępuje w prawa i obowiązki po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych”. Samodzielność gospodarowania Agencji względem Skarbu Państwa zaznacza natomiast art. 20 ustawy, stanowiąc: „Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, przeznaczając środki finansowe na realizację zadań określonych w ustawie oraz na funkcjonowanie Agencji”.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy, mienie Skarbu Państwa, o którym mowa art. 1 i 2, przejęte w trybie niniejszej ustawy stanowi Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. W skład Zasobu, w świetle art. 1 ustawy wchodzi zatem: - nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych; - inne nieruchomości i składniki mienia pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń; - lasy niewydzielone geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2. Zasobem objęto także, zgodnie z art. 2 ustawy, mienie, o którym mowa w art. 1, znajdujące się w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także mienie znajdujące się w Państwowym Funduszu Ziemi. Jednakże, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy, „mienie nabyte przez Agencję w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji stanowi jej własność”. W myśl art. 24 ustawy, gospodarowanie Zasobem Agencji może następować między innymi w drodze sprzedaży mienia, wniesienia jego (lub części) do spółki, oddania na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania, przekazania w zarząd lub oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym.

Nieruchomości wchodzące w skład Zasobu mogą być przekazane państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trwały zarząd (art. 34 ustawy). Natomiast, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy, „mienie wchodzące w skład Zasobu może być wdzierżawione lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym na zasadach Kodeksu cywilnego”, tzn. na zasadach umownych, w których jedną ze stron umowy jest Agencja, a drugą osoba fizyczna lub prawna. Art. 38a ustawy, dodany przez ustawę nowelizującą z 29 grudnia 1993 r. zapewnia dzierżawcy i najemcy możliwość kupna dzierżawionego lub wynajmowanego mienia, „najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa”.

Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego (art. 39 ustawy), według trybu określonego w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa.

Czynsz dzierżawny jest ustalony w umowie w postaci sumy pieniężnej albo równowartości pieniężnej odpowiedniej ilości pszenicy (art. 39a ust. 2-8). Art. 40 ustawy

stanowił, że nie pobiera się czynszu za użytki rolne klasy VI oraz przewidywał możliwość zwolnienia dzierżawcy z opłat czynszowych.

3.2. Nowelizacje ustawy o nieruchomościach rolnych dokonane w latach 2002 – 2003 odzwierciedlają kolejny etap polityki państwa, po zakończeniu podstawowych zmian prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych dawnego sektora państwowego w rolnictwie. Należy zwrócić w szczególności uwagę na zmiany w przepisach art. 5 ust. 2-4 ustawy, wprowadzone przez ustawę zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., które weszły w życie 6 lutego 2003 r. Nowe brzmienie przywołanych wyżej przepisów odzwierciedla wzmocnienie podmiotowości prawnej Agencji, podkreślając, że Agencja wykonuje odąd „we własnym imieniu” prawa i obowiązki związane z powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa. Przepisy art. 5 ust. 2 i 3 ustawy, po wspomnianej wyżej nowelizacji, otrzymały następujące brzmienie:

– ust. 2: „Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne”;

– ust. 3: „Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych”.

Odzwierciedleniem zmian w polityce państwa, dotyczącej sfery działań Agencji, była również pewna ewolucja zadań postawionych Agencji, wynikających z art. 6 ustawy, zmienionej ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), która weszła w życie 16 lipca 2003 r. Pozostały nadal zadania związane z restrukturyzacją i prywatyzacją mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, ale w art. 6 ust. 1 ustawy wprowadzono zadanie „tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych”. Zwraca uwagę, że wszystkie zadania Agencji, określone w znowelizowanym art. 6 ustawy dotyczą nadal celów rolnych i rolniczych.

Ustawa zmieniająca z 20 grudnia 2002 r. dodała również do ustawy o nieruchomościach rolnych art. 17b, wprowadzający nowy sposób obliczania opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu „opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych:

- 1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej 0,1%,
- 2) na cele rolne 1%,
- 3) na inne cele 3%

wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 30 ust. 1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2”.

Jak wspomniano, sąd pytający zakwestionował art. 17b ust. 1 pkt 3 tego artykułu w zakresie, w jakim dotyczy on celów mieszkaniowych.

Ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego dokonano również zmiany nazwy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja). Zmiana nazwy odzwierciedla wejście Agencji w kolejny etap jej działalności; zwiększenia jej samodzielności wobec Skarbu Państwa w sferze gospodarowania mieniem, a zarazem zakresie jej podmiotowości prawnej, stanowiącej instrument prowadzenia gospodarki przez Agencję, ale ujmując tę kwestię w szerszej płaszczyźnie, stanowiącej również instrument prowadzenia polityki państwa w sferze rolnictwa, w szczególności w zakresie zmian strukturalnych.

Art. 6 ustawy z 29 lipca 2005 r. wprowadził do art. 17b ustawy wspomniany wyżej pkt 2a stanowiący, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do

nieruchomości Zasobu Agencji, wykorzystywanych „na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych” – 1% wartości nieruchomości. Ustawa powyższa weszła w życie 13 października 2005 r.

W Dzienniku Ustaw z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, jako załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu z 20 listopada 2007 r., ukazał się tekst jednolity ustawy o nieruchomościach rolnych, kolejny od ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, stanowiącego załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu z 13 września 2004 r. (Dz. U. Nr 208, poz. 2128). Uwzględnił on zmiany w ustawie wprowadzone (po 13 stycznia 2004 r.) przepisami czternastu różnych ustaw. W szczególności należy nadmienić, że ustawą z dnia 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 35, poz. 218) powierzono nadzór nad Agencją ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. Nadzór taki sprawował do tego czasu minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, a od czasu nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 4 marca 2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 69, poz. 624), w zakresie zadań określonych w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, także minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

4. Ocena konstytucyjna zaskarżonej regulacji w kontekście wzorców normatywnych wynikających art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Treść normatywna art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, w związku z niniejszą sprawą, że istota wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady została ukształtowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Przypomniał o tym Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2000 r. o sygn. SK 9/00 (OTK ZU 8/2000, poz. 297), stwierdzając: „rozumienie zasady równości ma w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznaczną treść. Oznacza ono w szczególności nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenia z: 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK z 1994 r., cz. II, s. 141 i 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK z 1995 r., cz. II, s. 93; oraz 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU 4/1996, s. 280-281; wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU 3-4/1997; 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU 1/2000, poz. 4)”.

Trybunał podkreślał jednak zarazem w swoich orzeczeniach, że od określonej wyżej zasady dopuszczalne są na gruncie Konstytucji wyjątki.

W orzecznictwie Trybunału ukształtowały się reguły, którymi winien kierować się normodawca, aby określone przez niego wyjątki od zasady równości wobec prawa były zgodne z Konstytucją. W wyroku z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156), Trybunał, przypominając liczne orzeczenia dotyczące wyjątków od zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, stwierdził: „ewentualne wyjątki od tej zasady winny odpowiadać następującym wymaganiom:

– muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

– muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

Równocześnie w wyroku tym Trybunał przypomniał, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego, a wybór kryteriów zróżnicowania w poszczególnych sferach stosunków społeczno-gospodarczych należy do ustawodawcy w sytuacji, gdy niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa, do których skierowane są normy prawne wynikające z tych regulacji. Zwracając uwagę na – wynikające z podkreślonej wyżej swobody ustawodawcy w określaniu wspomnianych kryteriów zróżnicowania – konsekwencje dla sposobu orzekania przez Trybunał w sprawach, w których wskazanym wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał w przywołanym wyżej wyroku podkreślił: „jednocześnie wobec faktu, że kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości (por. wyrok z 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110). Powściągliwość ta jest wskazana, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa”. Również w doktrynie, odnoszącej się do omawianego problemu wyjątków od zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazuje się, że „ustawodawcy przysługuje swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 32, [w:] *Konstytucja ...*, s. 18).

Wskazany przez sąd pytający, jako wzorzec kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie, art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi: „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się na ścisłe powiązania treści normatywnych art. 32, a w szczególności art. 32 ust. 1, z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27), Trybunał, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił zarazem, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”.

Trybunał wskazywał w swoich orzeczeniach, że istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest, wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Ale zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a „równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii juredykcyjnej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie” – podkreślił Trybunał w wyroku z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). W wyroku tym Trybunał zwrócił uwagę na „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art.

32 ust. 1 Konstytucji, powodujący, że uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu”.

Trybunał wskazywał też, że ze względu na ściśle powiązania normatywne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W powołanym wyżej wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, Trybunał stwierdził między innymi: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne”.

4.2. Ocena konstytucyjna zaskarżonej regulacji w kontekście wzorców kontroli wynikających z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Sąd pytający kwestionuje art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, argumentując, że narusza on zasadę równej ochrony użytkownika wieczystego, a więc zasadę równej ochrony prawa majątkowego, o którym również mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zasada powyższa wynika również z ogólnej zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem sądu, zaskarżona regulacja narusza zasadę równej ochrony użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych przeznaczonych na cele mieszkaniowe, będących własnością państwową. Naruszenie powyższej zasady sąd upatruje w tym, że ustawodawca zróżnicował stawki opłaty rocznej za wieczyste użytkowanie wspomnianych wyżej gruntów w zależności od tego, czy grunty te znajdują się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, czy też nie. Jak wspomniano, opłaty roczne za wieczyste użytkowanie pozostających w Zasobie Agencji gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe, zostały, zgodnie z ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r. ustalone w wysokości 3% wartości nieruchomości w wyniku wprowadzenia do ustawy o nieruchomościach rolnych art. 17b ust. 1 pkt 3, poczynając od opłat należnych za 2004 r. Natomiast gdy grunt państwowy nie znajduje się w Zasobie Agencji i podlega ogólnym zasadom, określonym w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami), wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za nieruchomości gruntowe wykorzystywane na cele mieszkaniowe oraz na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową wynosi 1% wartości nieruchomości – uzasadnia sąd.

Sąd wyraża wątpliwość, czy takie zróżnicowanie, stanowiące wyjątek od zasady równej ochrony własności i praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zarazem od ogólnej zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji – „znajduje dostateczne uzasadnienie konstytucyjne”. Zdaniem sądu, wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie nie znajduje też oparcia w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zróżnicowanie dokonane przez ustawodawcę w wyniku wprowadzenia do porządku prawnego zaskarżonej regulacji nie spełnia przesłanki racjonalności. Różnicuje bowiem podmioty podobne (wieczystych użytkowników gruntów państwowych), charakteryzujące się wspólną cechą istotną, a mianowicie wykorzystywaniem gruntów państwowych na cele mieszkaniowe. Sąd

uważa, że to, iż grunt pozostaje w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, będącej państwową osobą prawną, nie jest kryterium istotnym. Zdaniem sądu, „brak bowiem związku między powierzeniem wykonywania uprawnień właścicielskich Agencji Nieruchomości Rolnych a podwyższeniem do 3% stawki opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów znajdujących się w zasobie tej agencji, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe”.

Trybunał, nie podzielając argumentacji sądu pytającego, pragnie na wstępie zwrócić uwagę, że ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi w art. 1 pkt 1, że określa ona zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o nieruchomościach rolnych jest więc, w relacji do powyższej ustawy o charakterze ogólnym, *lex specialis*. Reguluje bowiem, jak wspomniano, zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych (w rozumieniu kodeksu cywilnego – art. 1 pkt 1 tej ustawy). Ponadto dotyczy także, co jest konsekwencją zadań, jakie ustawodawca powierza ustawie, „innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń” (art. 1 pkt 2 ustawy).

Trybunał zwraca uwagę, że uchwalenie ustawy o nieruchomościach rolnych było wyrazem odrębnej polityki państwa w zakresie nieruchomości rolnych będących własnością państwa; polityki zmierzającej do reprivatyzacji i restrukturyzacji tych nieruchomości, ale także mającej na celu ochronę ich statusu nieruchomości rolnych. Warto przypomnieć, że chociaż niektóre zadania Agencji, określone w art. 6 ust. 1 ustawy, ulegały zmianie, to jednak, na każdym etapie funkcjonowania Agencji, chodziło o realizację „celów rolnych” lub „celów rolniczych” w związku z polityką państwa w odniesieniu do „nieruchomości rolnych” oraz składników mienia z nimi związanych. Inne zadania, poza wskazanymi wyżej, realizowane przez Agencję w ramach polityki państwa, były i są nadal zadaniami dodatkowymi, wynikającymi z przepisów innych ustaw, ale, jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy, „w szczególności z przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego”.

Dla realizacji zadań polityki rolnej, określonych w ustawie, Agencja prowadzi, o czym wspomniano wyżej, samodzielną gospodarkę finansową oraz dysponuje Zasobem, w którego skład wchodzi powierzone jej nieruchomości, stanowiące formalnie nadal „własność rolną Skarbu Państwa”. Warto jednak przypomnieć, że już w pierwotnym brzmieniu ustawa powierzyła Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych, w stosunku do mienia będącego w Zasobie Agencji, a wejście „we władanie” mienia Skarbu Państwa spowodowało wejście w prawa i obowiązki z nim związane nie tylko w stosunku do osób trzecich, ale także w stosunku do Skarbu Państwa. W ten sposób ustawodawca, określając samodzielność gospodarczą oraz odrębność podmiotową Agencji od Skarbu Państwa, akcentował wagę polityki rolnej państwa w sferze restrukturyzacji i prywatyzacji mienia państwowego, a także szczególność celów i zadań tej polityki.

Nowelizacja ustawy dokonana przez ustawę zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., która wprowadziła zaskarżoną regulację art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, wzmocniła samodzielność Agencji, wzmacniając zarazem jej samodzielność w sferze podmiotowości prawnej; w szczególności zmieniając brzmienie przepisów art. 5 ust. 2 i 3 ustawy. Z nowego brzmienia tych przepisów wynika, jak wspomniano, że Agencja, obejmując we władanie powierzone jej mienie Skarbu Państwa, wykonuje odtąd „we własnym imieniu” prawa i obowiązki z nim związane, a także związane z tym obowiązki publicznoprawne.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał zwraca uwagę, że zawarte z Agencją umowy użytkowania wieczystego, dla których opłata roczna z tego tytułu wynosiła, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, 3% wartości nieruchomości wykorzystywanych na „inne cele”, niż określone w art. 17b ust. 1 pkt 1-2 tej ustawy (cele obronności państwa, cele rolne), w tym także na cele mieszkaniowe – były umowami z podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa, wykonującym prawo własności, w

granicach określonych przez ustawę, w stosunku do nieruchomości formalnie pozostających nadal własnością Skarbu Państwa. Wspomniane umowy użytkowania wieczystego, zawarte z Agencją jako odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem, działającym wobec swych kontrahentów „we własnym imieniu” i, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy, „na zasadach Kodeksu cywilnego”, były umowami z Agencją jako podmiotem w sferze stosunków prywatnoprawnych.

Trybunał nieprzypadkowo w związku z problemem konstytucyjnym niniejszej sprawy dokonał analizy statusu prawnego Agencji Nieruchomości Rolnych, w tym także podmiotowości Agencji względem Skarbu Państwa, w sferze stosunków prywatnoprawnych. Oczywiście Agencja nie korzysta w pełni ze swobody umów, jaka przysługuje w pełni samodzielnym podmiotom. W szczególności w sferze umów z podmiotami prawa prywatnego, co jest istotne w niniejszej sprawie, sposób ustalania opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości, będących w Zasobie Agencji, jest regulowany przez przepisy ustawowe. Regulacja ta ma służyć realizacji polityki rolnej państwa w zakresie prywatyzacji i restrukturyzacji dawnej własności państwowej nieruchomości rolnych. Realizacja tej polityki wiąże się, jak wspomniano, z ochroną dotychczasowego przeznaczenia rolniczego tych nieruchomości. Nie można przeto oczekiwać, że zaskarżony przepis art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, wprowadzony ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., ustalający opłatę roczną za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, wykorzystywanych faktycznie na cele mieszkaniowe (w ramach „innych celów”), w wysokości 3% wartości nieruchomości, winien przewidywać dla realizacji celów mieszkaniowych stawkę preferencyjną w wysokości 1% wartości nieruchomości, przewidzianą dla realizacji celów rolnych. Ustawodawca określił bowiem, co wskazano wyżej, że celem Agencji jest realizacja celów polityki rolnej państwa, w zakresie prywatyzacji i restrukturyzacji sektora państwowego gospodarki rolnej, w tym także ochrona rolniczego przeznaczenia nieruchomości będących w Zasobie Agencji. Cel ustawy dotyczący Agencji Nieruchomości Rolnych jest więc inny, szczególny, na tle generalnej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego pogląd, że stawki opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, będących własnością państwa, lecz niebędących w Zasobie Agencji, winny być takie same, jak stawki opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w zasobie Agencji, jeśli były faktycznie wykorzystywane na cele mieszkaniowe w okresie przed wejściem w życie przepisu art. 17b ust. 1 pkt 2a – jest oderwany od celów ustawy. Pogląd taki, prezentowany przez sąd, opiera się na przekonaniu, że każda ustawa dotycząca w jakimś zakresie gospodarki nieruchomościami winna przyznawać priorytet celom mieszkaniowym, bez względu na cele tej ustawy.

W tym kontekście Trybunał nie podziela twierdzenia sądu pytającego, iż zaskarżony przepis narusza określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa oraz określoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej ochrony własności i praw majątkowych. Sąd opiera swoje przekonanie na ocenie, że ustawodawca winien jednakowo traktować użytkowników wieczystych zawierających umowy z Agencją oraz użytkowników wieczystych zawierających umowy bezpośrednio ze Skarbem Państwa, ponieważ w obydwu przypadkach chodzi o użytkowników wieczystych nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa, a nieruchomości wykorzystywane są na cele mieszkaniowe. Status wieczystego użytkownika nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, będącej własnością Skarbu Państwa jest, zdaniem sądu, kryterium relewantnym, wspólnym dla obydwu porównywanych grup użytkowników wieczystych.

Trybunał zwraca uwagę, że określona w art. 64 ust. 2 zasada równej ochrony praw majątkowych doznaje w zaskarżonym przepisie wyjątku w odniesieniu do użytkowników wieczystych nieruchomości będących w Zasobie Agencji, a wykorzystywanych faktycznie na cele mieszkaniowe. Opłaty roczne za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w

Zasobie Agencji, a wykorzystywanych faktycznie na cele mieszkaniowe są bowiem, zgodnie z art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, wyższe (3%) niż analogiczne opłaty uiszczane przez użytkowników wieczystych nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, będących własnością Skarbu Państwa, lecz niebędących w Zasobie Agencji.

Wspomniany wyjątek od zasady równej ochrony praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zarazem od ogólnej zasady równości i równego traktowania określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika z celów ustawy o nieruchomościach rolnych, wskazanych wyżej. Realizacja celów i zadań określonych w ustawie dotyczy polityki rolnej. Wspomniane cele i zadania zawierają w sobie, w sposób oczywisty, ochronę własności rolnej, realizowaną w różnym stopniu na kolejnych etapach działalności Agencji. Wyrazem tego jest preferencyjna stawka wspomnianych wyżej opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne. Warto zwrócić uwagę, że przepis art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych nie wyszczególnia celów mieszkaniowych; mieszczą się one w ramach ogólnie sformułowanych „innych celów”. Celem ustawy nie jest bowiem realizacja celów mieszkaniowych, chociaż, po krótkim okresie obowiązywania ustawodawca dostrzegł, w związku z częstym wykorzystywaniem na cele mieszkaniowe nieruchomości będących w Zasobie Agencji, potrzebę preferencyjnej stawki w wysokości 1% również dla opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w Zasobie Agencji, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Nie zmienia to jednak poglądu Trybunału, że przyjęty przez ustawodawcę w zaskarżonym przepisie wyjątek od zasad określonych w art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji ma swoje podstawy w szczególnych zadaniach, które ma realizować Agencja, wyposażona w odrębną od Skarbu Państwa, chociaż ograniczoną ogólnym statusem państwowej osoby prawnej i państwową własnością nieruchomości będących w Zasobie Agencji – podmiotowość w sferze stosunków prywatnoprawnych; wyposażona też w samodzielność w zakresie prowadzenia swej gospodarki.

Trybunał przypomina, że w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa swoboda ustawodawcy jest znacznie większa niż w innych sferach stosunków społecznych. Wiąże się z tym również możliwość dokonywania częstszych zróżnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uwaga ta odnosi się odpowiednio do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych (w tym także użytkowania wieczystego) wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak wspomniano, zasada większej swobody ustawodawcy i związanych z tym zróżnicowań stanowiących odstępstwa od ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz od szczególnej zasady równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji w sferze polityki ekonomiczno-społecznej – została ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Powyższej konstatacji Trybunału w odniesieniu do niniejszej sprawy nie zmienia fakt, że opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w zasobie Agencji, wykorzystywanych „na inne cele”, w tym także na cele mieszkaniowe, wynikające z zaskarżonej regulacji, dotyczyły tylko lat 2004-2005. Wspomnianą ustawą z 29 lipca 2005 r. dodano do art. 17b ust. 1 ustawy o nieruchomościach rolnych pkt 2a, zgodnie z którym określone wyżej opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów będących w Zasobie Agencji, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, wynoszą 1% wartości nieruchomości. Stosunkowo krótki okres stosowania zaskarżonego przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, w zakresie dotyczącym nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe (lata 2004-2005), może prowadzić do wniosku o niezbyt trafnym rozeznaniu przez ustawodawcę zachodzących procesów gospodarczych, w szczególności szybko postępującego procesu urbanizacji i wzrostu budownictwa mieszkaniowego, który, jak to wynika z dokumentów dostępnych Trybunałowi, dotyczył również nieruchomości będących w Zasobie Agencji, na obszarze dzielnicy Wilanów w Warszawie. Wprowadzenie ustawą z 29 lipca 2005 r. do ustawy o nieruchomościach rolnych

przepisu art. 17b ust. 1 pkt 2a, a tym samym wprowadzenie opłaty rocznej za użytkowanie gruntów będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w wysokości 1% wartości nieruchomości oznaczało rezygnację ustawodawcy z radykalnej ochrony własności rolnej i uznanie potrzeby preferencji dla celów mieszkaniowych, w sposób równorzędny z „celami rolnymi”. Do ustawodawcy należy ocena, czy na tym etapie działalności Agencji jest to możliwe i wskazane. Nie oznacza to jednak, że wcześniejsza, zaskarżona regulacja art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy, jest w tym kontekście niekonstytucyjna. Nie jest również takim dowodem niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu wcześniejsze zaskarżenie art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W kontekście powyższych rozważań Trybunał dostrzega jednak, że wątpliwości może wywołać stosunkowo częsta zmienność wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w Zasobie Agencji, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 20 grudnia 2002 r. opłata ta wynosiła 0,3% ceny nieruchomości; po wejściu w życie tej ustawy, wprowadzającej zaskarżony przepis art. 17b ust. 1 pkt 3, opłata ta dla lat 2004-2005 wynosiła 3% ceny nieruchomości, a następnie, w wyniku nowelizacji ustawą z 29 lipca 2005 r., została zmniejszona do wysokości 1% ceny nieruchomości. W stosunkowo krótkim okresie kilkakrotnie zmieniana wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w zasobie Agencji, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, nie wzbudza zaufania do polityki państwa i stanowionych przepisów ustawowych. Trybunał pragnie jednak zauważyć, że sąd nie podniósł tych argumentów oraz nie wskazał stosownych wzorców kontroli konstytucyjnej.

Zdaniem Trybunału, argumentacja sądu, dotycząca naruszenia wzorców kontroli konstytucyjnej, wynikających z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie obala domniemania konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Trybunał podkreśla, o czym wspomniano wcześniej, że domniemanie to jest szczególnie silne w sferze stosunków ekonomicznych i społecznych, do której odnosi się zaskarżony przepis. Pogląd inny uniemożliwiałby prowadzenie polityki w sferze, w której zmiany regulacji prawnej występują stosunkowo często, na podstawie diagnozy ewolucji stosunków ekonomicznych lub społecznych, dokonywanej przez ustawodawcę. Diagnoza ustawodawcy nie zawsze bywa trafna. Ale jej ocena nie jest przedmiotem kognicji sądu konstytucyjnego.

Jak wspomniano, określona w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne. Dlatego Trybunał, w zgodzie ze swą dotychczasową linią orzecniczą, orzekł, że zaskarżona regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zarazem umorzył postępowanie w zakresie oceny zgodności tej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

5. Sąd wskazał również jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 75 ust. 1 Konstytucji. Sąd uważa, że omówione wyżej zróżnicowanie, dotyczące rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe będących w zasobie Agencji i gruntów państwowych niebędących w Zasobie Agencji oraz gruntów komunalnych, pozostaje w opozycji do konstytucyjnego nakazu prowadzenia przez państwo, a więc także władzę ustawodawczą, polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Na poparcie tego poglądu sąd powołuje się na orzecznictwo Trybunału oraz stosowanie stawek preferencyjnych opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 72 ust. 3 pkt 4) i w poprzedzających tę ustawę przepisach ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, ze zm.), które nie zawierały szczególnych unormowań co do wysokości i sposobu uiszczania opłaty rocznej z tytułu

użytkowania wieczystego, ale preferencje dla budownictwa mieszkaniowego można było zrekonstruować na podstawie całokształtu tej regulacji. Sąd przywołuje również akty wykonawcze do wspomnianej ustawy z 14 lipca 1961 r., w szczególności § 8 uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. w sprawie wytycznych dla ustalenia opłat z tytułu korzystania z terenów w miastach i osiedlach (M.P. Nr 47, poz. 221), który przewidywał możliwość udzielania szczególnych bonifikat spółdzielniom mieszkaniowym; przywołuje również ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.), która przewidywała stosowanie obniżonej stawki w wysokości 1% w stosunku do nieruchomości przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe (art. 46).

Art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Powyższy przepis Konstytucji nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Równie ogólnie przepis ten określa kierunki takiej polityki: zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności; wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Tak ogólnie określone dyrektywy prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych można zarazem traktować jako podstawowe zadania polityki, o której mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji; stojące przed władzami publicznymi.

Przepis ten nie konkretyzuje jednak ani form, metod, środków, ani zakresu działania władz publicznych w sferze polityki tak określonej. W przepisie tym wyrażone są, jak się wskazuje w doktrynie, tzw. normy programowe, zawierające ogólne dyrektywy dla władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej. Kontrola konstytucyjna aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji jest więc ograniczona. Zwłaszcza, że, zgodnie z art. 81 Konstytucji, prawa, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, należą do tych, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Konsekwencją tego, że art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera normy programowe, jest to, iż z przepisu tego w zasadzie nie wynikają samoistne wzorce kontroli konstytucyjnej. W doktrynie nie wyklucza się, iż w pewnych wyjątkowych przypadkach omawiany przepis Konstytucji może stanowić samoistny wzorzec kontroli konstytucyjnej aktów normatywnych (por. L. Garlicki, uwagi do art. 75, [w:] *Konstytucja ...*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003).

W niniejszej sprawie charakter normatywny art. 75 ust. 1 Konstytucji (normy programowe), a także cel i zadania ustawy o nieruchomościach rolnych, w której zawarta jest zakwestionowana regulacja, powodują, że Trybunał orzekł, iż zaskarżony przepis art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych nie jest niezgodny z powyższym przepisem Konstytucji. Jak wspomniano bowiem, ustawa o nieruchomościach rolnych dotyczy szczególnego sektora polityki rolnej państwa. Z oczywistych względów priorytetem tej ustawy jest polityka rolna w zakresie określonym w tej ustawie. Nie można przyjąć, że polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, o której mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, winna znaleźć wyraz w każdej ustawie. Wskazane przez sąd, na poparcie swych zarzutów, akty normatywne, które, zdaniem sądu, sprzyjały polityce mieszkaniowej, były, z racji swoich celów oraz zakresów treściowych, o wiele bliższe zadaniom polityki mieszkaniowej, o której mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Na koniec Trybunał chciałby się odnieść do zarzutu sądu, iż brak jest w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przepisów intertemporalnych, które stwarzałyby możliwość wystąpienia o ustalenie stawki opłaty za użytkowanie wieczyste, za lata 2004-2005, w

wysokości 1% wartości nieruchomości. Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżony przepis art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych, dodany ustawą zmieniającą z 20 grudnia 2002 r., wprowadzający stawkę 3% wartości nieruchomości, miał zastosowanie do lat 2004-2005. Wprowadzenie postulowanych przez sąd przepisów intertemporalnych, na podstawie których zastosowano by stawkę 1% wartości nieruchomości, za lata 2004-2005, oznaczałoby faktyczną rezygnację ustawodawcy z możliwości stosowania przepisu art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy w zakresie odnoszącym się do celów mieszkaniowych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08

Zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2011 r. w sprawie o sygn. P 44/08. Uważam bowiem, że art. 17b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.; dalej: zaskarżona ustawa) w zakresie wskazanym w sentencji wyroku jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Moje wątpliwości budzi zarówno kierunek wydanego rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnienie.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zawarta w sentencji wyroku konkluzja o zgodności zakwestionowanego rozwiązania z art. 64 ust. 2 Konstytucji została uzasadniona stwierdzeniem, że badany wyjątek od zasady równej ochrony praw majątkowych wynika z celów zaskarżonej ustawy, którym jest m.in. „ochrona własności rolnej” (por. pkt III 4.2 uzasadnienia wyroku).

Z tezą tą nie mogę się zgodzić zarówno z powodów formalnych (metodologicznych), jak i merytorycznych.

Po pierwsze, dokonana w uzasadnieniu wyroku analiza zgodności zaskarżonego rozwiązania z art. 64 ust. 2 Konstytucji ogranicza się do wskazania (moim zdaniem błędnego, por. niżej), że zaskarżone rozwiązanie jest „przydatne” do realizacji celu ustawy, a w sferze społeczno-gospodarczej ustawodawca dysponuje stosunkowo szeroką swobodą wyboru regulacji, które uważa za właściwe. Brakuje w nim natomiast oceny, czy rozwiązanie to spełnia warunki proporcjonalności *sensu stricto*, a w szczególności, czy w odpowiedni sposób wyważa kolidujące ze sobą wartości (konieczność ochrony gruntów rolnych i równą ochronę praw majątkowych). W tym więc sensie argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku należy uznać za niedokończoną (niekompletną) i chociażby z tego względu nieprzekonującą.

Po drugie, za błędne uważam także zaprezentowane w analizowanym wyroku założenie, że zróżnicowanie stawek użytkowania wieczystego dla gruntów Skarbu Państwa będących w dyspozycji starosty i gruntów Skarbu Państwa zarządzanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych (a do 2003 r. – Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa; dalej: Agencja) jest uzasadnione celem zaskarżonej ustawy. Jeżeli celem tym jest – jak (moim zdaniem nietrafnie – por. niżej) przyjęła większość składu orzekającego – ochrona gruntów rolnych, to zakwestionowana regulacja jest w większości wypadków całkowicie neutralna (obojętna) dla jego realizacji.

Przede wszystkim należy zauważyć, że umowy użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe mogą być zawierane tylko w odniesieniu do gruntów, które już wcześniej straciły swoje rolne przeznaczenie i zostały przeznaczone na cele mieszkaniowe. Umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste powinna określać sposób wykorzystywania gruntu (element ten jest *essentialia negotii* tej umowy – por. art. 239 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), ale nie może samodzielnie modyfikować przeznaczenia gruntu, określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (por. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.), który jest – co warto przypomnieć – aktem prawa miejscowego (por. art. 14 ust. 8 tej ustawy). W praktyce tego typu umowy były zawierane głównie w odniesieniu do gruntów, które w momencie wejścia do zasobu Agencji były już przeznaczone lub zabudowane na cele mieszkaniowe i od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie były wykorzystywane na

cele rolne (chodzi tu w szczególności o budynki, w których mieszkali dotychczasowi pracownicy Państwowych Gospodarstw Rolnych – dalej: PGR – i ich rodziny). Wobec tego cel ochrony gruntów rolnych najczęściej z definicji nie mógł odnosić się do nieruchomości objętych zakresem zaskarżonej regulacji (administrowanych przez Agencję i oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe) po prostu dlatego, że nie miały one charakteru rolnego (nie cechowały się właściwością uzasadniającą ich ochronę).

Jeżeli zaś chodzi o grunty, które weszły do zasobu Agencji jako grunty rolne, to ich odrolnienie przez Agencję w celu oddawania w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe także może mieścić się w ustawowym zakresie działania tej instytucji. Moim zdaniem – inaczej niż przyjmuje to większość składu orzekającego w uzasadnieniu wyroku – zadaniem Agencji jest szeroko rozumiane gospodarowanie powierzonym jej mieniem (o czym – nieprzypadkowo – świadczy jej nazwa), co niekoniecznie oznacza bezwzględny obowiązek ochrony rolniczego charakteru gruntów. Celem Agencji nie jest bezwzględne zwiększanie arealów ziemi rolnej (ani też utrzymanie *status quo*), lecz doprowadzenie do racjonalnego i efektywnego gospodarowania tą ziemią (por. kierunki działania określone w art. 6 zaskarżonej ustawy). Świadczy o tym w szczególności możliwość sprzedawania nieruchomości należących do zasobu Agencji na zasadach określonych w rozdziale 6 tej ustawy (por. także jej art. 24), co pociąga za sobą utratę kontroli nad ich przeznaczeniem (nowy właściciel może bowiem złożyć wniosek o zmianę przeznaczenia rolnego np. na mieszkaniowe). Realizacja zadań Agencji może – w konkretnych okolicznościach – oznaczać konieczność „upłynnienia” ziemi rolnej niskiej klasy, która formalnie jest wprawdzie zaklasyfikowana jako ziemia rolna, ale w praktyce nie nadaje się do efektywnej uprawy i nie ma szans na jej użytkowanie wieczyste w takim charakterze. Może również wymagać sensownego zagospodarowania „resztówek” dawnych gruntów rolnych usytuowanych obecnie w centrum aglomeracji miejskich. W tego typu wypadkach argument, że ziemię taką trzeba za wszelką cenę chronić przed odrolnieniem i przekształceniem w grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, jest pozbawiony jakiegokolwiek mocy perswazyjnej.

Dodatkowo, nawet jeżeli przyjąć, że zakwestionowane rozwiązanie miało służyć ochronie gruntów rolnych (co jest wątpliwe, por. wyżej), należy zwrócić uwagę, że cel ten nie ma charakteru konstytucyjnego. Konstytucyjny jest natomiast cel „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli” (art. 75 ust. 1 Konstytucji), do którego niewątpliwie przyczyniają się możliwie niskie (preferencyjne) stawki opłat za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe (por. także niżej). Z punktu widzenia Konstytucji, w wypadku kolizji tych dwóch celów pierwszeństwo należy przyznać drugiemu, chyba że za przyjęciem przeciwnego poglądu przemawiają jakieś inne wartości konstytucyjne. W analizowanej sprawie tego typu zjawisko nie występuje.

2. Mój sprzeciw budzi także zaprezentowane w kilku miejscach uzasadnienia wyroku (por. zwłaszcza w pkt III 4.2) stwierdzenie, że Agencja – choć zarządza gruntami stanowiącymi formalnie własność rolną Skarbu Państwa – jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa, a zawierane przez nią umowy o użytkowanie wieczyste są „umowami z podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa”. Stanowi ono podstawę (niewypowiedzianego wprost, ale narzucającego się w wyniku analizy całości uzasadnienia wyroku) założenia, że z tego powodu może ona stosować inne (trzy razy wyższe) stawki za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe niż podmioty gospodarujące pozostałymi gruntami Skarbu Państwa (np. starostowie).

Zawarte w orzeczeniu ustalenia na temat statusu Agencji stanowią rezultat dokonanego w nim przeglądu kolejnych wersji zaskarżonej ustawy, w którym podkreślono, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64, ze zm.; dalej:

nowelizacja) wzmocniły podmiotowość prawną Agencji. Tymczasem skutki tej nowelizacji dla statusu prawnego wskazanej instytucji nie są tak jednoznaczne: włączyła ona do ustawy nowe regulacje podkreślające autonomię Agencji, ale równocześnie usunęła inne. Wśród tych ostatnich szczególne znaczenie ma brak odpowiednika w znowelizowanej ustawie przepisu, który wyraźnie podkreślał niezależność Agencji wobec Skarbu Państwa – art. 5 ust. 2 w brzmieniu obowiązującym od 19 stycznia 1994 r. do 5 lutego 2003 r. („Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich”).

W orzecznictwie sądów administracyjnych (w sprawach na tle przekształcania użytkownika wieczystego we własność) wskazuje się, że wprawdzie Agencja występuje w obrocie prawnym w sprawach dotyczących powierzonego jej mienia samodzielnie i ma w tym zakresie zdolność sądową, ale nie przestaje przez to być jednostką organizacyjną Skarbu Państwa – jej rolą jest reprezentowanie Skarbu Państwa jako jego *statio fisci* (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, sygn. akt II SA/Bk 377/06, Lex nr 284729; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 317/10; 26 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 24/10; 5 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 22169/09; 10 lutego 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1982/09, Lex nr 591669; 15 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1774/09, Lex nr 554067; 11 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1020/08, Lex nr 522063; 27 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 215/08, Lex nr 469757; 7 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 217/08, Lex nr 469754).

Podobnie kwestia ta jest ujmowana w literaturze, w której dominuje pogląd o konieczności traktowania relacji między Agencją i Skarbem Państwa w kategoriach tzw. powiernictwa z upoważnienia: Agencja jest publiczną agencją powierniczą, osobą prawną realizującą osobowość cywilnoprawną państwa, jeżeli chodzi o niektóre nieruchomości Skarbu Państwa – głównie rolne, ale (jak wynika z niniejszej sprawy) także przeznaczone na cele mieszkaniowe (por. przegląd literatury w: A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” nr 2/2000, s. 124-134; tenże, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej*, „Studia Prawnicze” nr 1/2003, s. 107-155 oraz monografia M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Własności Rolnej*, Kraków 2003; należy zwrócić uwagę, że Agencja działa przede wszystkim w sferze *dominium*, a nie *imperium* państwa).

W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa i literatury, ale także analizy przepisów zaskarżonej ustawy, jest oczywiste, że grunty należące do zasobu Agencji pozostają własnością Skarbu Państwa (nie tylko formalnie, ale także „rzeczywiście”). Z powodów organizacyjnych i ekonomicznych są one jedynie zarządzane przez wyspecjalizowaną państwową jednostkę organizacyjną – Agencję (por. A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo...*, s. 135). Znaczna część tych gruntów ma przeznaczenie rolne i stanowi podstawowy przedmiot działania tej instytucji, ale niektóre mają przeznaczenie mieszkaniowe. Wyraźnie przy tym trzeba stwierdzić, że Agencja jest powołana do gospodarowania w pierwszej kolejności nieruchomościami pierwszego rodzaju (rolnymi), a administrowanie przez nią nieruchomościami mieszkaniowymi jest w istocie wynikiem historycznej konieczności (Agencja przejmowała bowiem całe PGR-y jako „pakiet” – łącznie z mieszkaniami ich pracowników – a nie tylko wchodzące w ich skład grunty rolne).

3. Mając na uwadze powyższe argumenty, uważam, że w analizowanej sytuacji sposób zarządzania gruntem państwowym oddawanym w użytkowanie wieczyste (przez Agencję albo – najczęściej – przez starostę, który gospodaruje zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, wykonując zadania z administracji rządowej, na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.; por. także art. 43 ust. 2 i 3, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60 i art. 60a

u.g.n., które wskazują podmioty szczególne gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa) nie może być cechą relewantną, w zależności od której różnicowane są stawki opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa. Cechami tymi powinny być jedynie:

- rodzaj prawa do nieruchomości (czyli użytkowanie wieczyste) oraz
- przeznaczenie gruntu na cele mieszkaniowe.

W tym kontekście należy zauważyć, że takie wyodrębnienie cechy relewantnej koresponduje z zarzutami sądu pytającego, który kwestionuje brak jednolitości stawek opłat za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe i należących do Skarbu Państwa, zarządzanych przez różne podmioty. Sąd pytający nie domaga się natomiast – jak przyjmuje w niektórych fragmentach uzasadnienia wyroku (por. pkt III 4.2) większość składu orzekającego – zastosowania przez Agencję tej samej preferencyjnej stawki opłat dla gruntów przeznaczonych na cele rolne i na cele mieszkaniowe (a więc „zrównania” tych opłat). Z punktu widzenia celów ustawy i badanej regulacji, pozostawanie przez w zarządzie Agencji gruntów o różnym przeznaczeniu nie jest w tym wypadku adekwatną cechą relewantną, przez pryzmat której należy dokonywać oceny badanej regulacji. Przemawia za tym nie tylko fakt, że relacja stawek opłat za grunty rolne i mieszkaniowe nie została w ogóle objęta zakresem zaskarżenia, ale także dalsze argumenty merytoryczne, zasygnalizowane poniżej.

Przede wszystkim to, jaki podmiot gospodaruje konkretnym gruntem przeznaczonym na cele mieszkaniowe (Agencja, starosta, inne państwowe osoby prawne itd.), nie wynika z obiektywnych (merytorycznych) różnic między poszczególnymi nieruchomościami, ale jest rezultatem przede wszystkim uwarunkowań historycznych. Z punktu widzenia użytkownika wieczystego, ma to znaczenie drugorzędne, skoro w obydwu wypadkach właścicielem gruntu pozostaje Skarb Państwa.

Zróżnicowanie stawek opłat za użytkowanie wieczyste w zależności od podmiotu gospodarującego mieniem Skarbu Państwa nie ma – moim zdaniem – charakteru racjonalnego. Nie przyczynia się ono do realizacji żadnego celu publicznego, a nawet przeciwnie – jest sprzeczne z konstytucyjnym nakazem prowadzenia przez państwo możliwie efektywnej polityki mieszkaniowej (por. art. 75 ust. 1 Konstytucji, por. niżej).

Na podstawie analizy procesu legislacyjnego, który doprowadził do wprowadzenia tego zróżnicowania (por. druki sejmowe nr 536/IV kadencja Sejmu i nr 774/IV kadencja Sejmu), należy stwierdzić, że było ono w istocie przypadkowym (niezamierzonym) skutkiem nowelizacji. Podczas prac legislacyjnych przedstawiciel Agencji Nieruchomości Rolnych w odpowiedzi na zastrzeżenia posłów podkreślał bowiem konieczność zachowania jednolitości systemu opłat za użytkowanie wieczyste za nieruchomości zarządzane przez Agencję i będące w dyspozycji starosty (w kontekście gruntów udostępnianych na cele obronności państwa, por. biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Skarbu Państwa z 4 grudnia 2002 r. nr 1291/IV kadencja Sejmu), co odpowiednio można odnieść także do stawek opłat za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Wprowadzone rozwiązanie było zaś sprzeczne z tym założeniem.

Uzupełniająco w tym kontekście należy przywołać informacje Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik), przytoczone przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 30 stycznia 2006 r., sygn. K 19/05 (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 14). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Rzecznik pismem z 31 marca 2004 r. zawiadomił Ministra Skarbu Państwa o swoich zastrzeżeniach co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu, a ten podzielił przedstawioną mu argumentację i zapowiedział, że przy najbliższej nowelizacji zaskarżonej ustawy zostaną dokonane zmiany zmierzające do usunięcia niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji.

Powyższe okoliczności nowelizacji zaskarżonej regulacji w znaczący sposób podważają założenie o racjonalności ustawodawcy i stanowią dodatkowe argumenty za uznaniem niekonstytucyjności badanego rozwiązania.

4. Niezależnie od powyższego, nie podzielam także poglądu większości składu orzekającego, że art. 75 ust. 1 Konstytucji („Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”) nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Konkluzja taka byłaby trafna tylko wtedy, gdyby przepisu tego nie łączyła z zaskarżoną regulacją żadna relacja treściowa (gdyby miały one odrębne przedmioty i rozłączne zakresy stosowania). Tymczasem – moim zdaniem – sytuacja taka nie występuje.

Merytoryczna ocena wyższych stawek opłat za użytkowanie wieczyste przez pryzmat potrzeb mieszkaniowych obywateli jest możliwa i prowadzi do jednoznacznego wniosku. Nie ulega wątpliwości, że zwiększenie na skutek zaskarżonej regulacji kosztów użytkowania wieczystego (zastosowanie stawki trzykrotnie większej niż w wypadku przeznaczonych na te same cele gruntów Skarbu Państwa pozostających w zarządzie innych podmiotów) może stanowić barierę dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a więc wywołuje skutki przeciwne do założonych przez art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Nie ma przy tym znaczenia, że efekt ten jest skutkiem ubocznej (bo pozarolniczej) działalności Agencji: w sferze, w jakiej gospodaruje ona nieruchomościami przeznaczonymi na cele mieszkaniowe, jako *statio fisci* Skarbu Państwa ma ona bowiem obowiązek realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Wbrew temu, co zdaje się twierdzić większość składu orzekającego, problem wyboru między realizacją celów mieszkaniowych i celów rolnych czy przyznawania priorytetu celom mieszkaniowym w ustawach dotyczących innych sfer działania państwa na tym tle w ogóle nie występuje. Zadania Agencji są bowiem takie same na poziomie ogólnym (gospodarowanie powierzonymi jej nieruchomościami), ale na poziomie szczegółowym mogą i muszą różnić się w zależności od rodzaju nieruchomości (a w szczególności – ich przeznaczenia). Zasady gospodarowania gruntami rolnymi są przy tym określone bezpośrednio w zaskarżonej ustawie (np. tworzenie i poprawa struktury gospodarstw rodzinnych, racjonalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego, restrukturyzacja i prywatyzacja mienia użytkowanie na cele rolnicze – por. art. 6 zaskarżonej ustawy), podczas gdy zasady gospodarowania gruntami przeznaczonymi na cele mieszkaniowe wynikają z przepisów odrębnych, dla których najwyższej rangi „wytyczną” merytoryczną jest art. 75 ust. 1 Konstytucji. Prawną podstawę tego poglądu stanowi art. 6 ust. 2 zaskarżonej ustawy, zgodnie z którym Agencja oprócz celów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi (wymienionymi w art. 6 ust. 1 tej ustawy) „realizuje również inne zadania określone odrębnymi przepisami”.

Z uwagi na stwierdzone wyżej naruszenie przez zaskarżone rozwiązanie także zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) moim zdaniem nie ma przeszkód, aby niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 75 ust. 1 Konstytucji znalazła odzwierciedlenie w sentencji wyroku. W tym wypadku nie obowiązuje bowiem tradycyjna „ostrożność”, obowiązująca Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, gdyby jedyną przesłanką obalenia domniemania konstytucyjności badanego przepisu miała być jego niezgodność z przepisami Konstytucji formułującymi zasady polityki państwa (por. zwłaszcza wyrok z 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przede wszystkim programowy charakter art. 75 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza *a priori* pewnej roli gwarancyjnej tego przepisu z punktu widzenia obywateli i jego przydatności jako merytorycznego wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. podobna teza w stosunku do innego

przepisu programowego – art. 70 ust. 4 Konstytucji – w wyroku z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123). Takie rozstrzygnięcie wpisuje się w nurt dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym jednorazowo wprowadzie pojawiła się teza o niedopuszczalności wykorzystania art. 75 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach wszczętych w trybie skargi konstytucyjnej, lecz równocześnie zaakceptowano możliwość jego zastosowania w sprawach wszczętych w trybie kontroli abstrakcyjnej (pod warunkiem spełnienia przez wnioskodawcę „wysokich wymagań w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności wzorca z zaskarżoną normą” – por. powołany wyrok sygn. K 5/03; Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jednak w tym orzeczeniu na temat znaczenia art. 75 Konstytucji w postępowaniu wszczętym w trybie pytań prawnych). Wśród wyroków, w których przepis ten stanowił merytoryczny wzorzec kontroli, można wymienić m.in. wyroki z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38), 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03 (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74) oraz 5 września 2006 r., sygn. K 51/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100).

Z powyższych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.