



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 23 czerwca 2017 r.

IV.7000.151.2017.MP

**Sąd Najwyższy**  
**Izba Cywilna**  
Pl. Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

sygn. III CZP 33/17

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**  
**zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Sądem Najwyższym**

W związku z informacją Sądu Najwyższego o wpłynięciu zagadnienia prawnego w sprawie o sygn. III CZP 33/17, przedstawionego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 958) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

**Przy aktualizacji opłaty, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147), możliwe jest zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej dokonanych przed pierwszą aktualizacją opłaty w toku pierwszej aktualizacji.**

## Uzasadnienie

I. Postanowieniem z dnia 19 stycznia 2017 r. (sygn. VI ACa 1651/15) Sąd Apelacyjny w Warszawie – VI Wydział Cywilny (dalej jako: Sąd Apelacyjny), na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przekazał Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o następującej treści: „czy przy aktualizacji opłaty, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 roku, poz. 2147), możliwe jest zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej dokonanych przed pierwszą aktualizacją opłaty, a jeśli tak – to czy można je zaliczyć w toku pierwszej aktualizacji?”.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego powstały na tle rozpoznania środka odwoławczego wniesionego przez pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, który rozpatrzył sprawę, gdzie wypowiedzenie opłaty, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm., dalej: u.g.n.), nastąpiło po raz pierwszy. Apelujący zakwestionował możliwość rozliczenia poniesionych nakładów przy pierwszej aktualizacji, stwierdzając, że z brzmienia art. 77 ust. 4 u.g.n. wynika, że rozliczenie takie może nastąpić najwcześniej przy drugiej aktualizacji.

W wyżej opisanym stanie faktycznym Sąd pytający dostrzegł rozbieżności w orzecznictwie i doktrynie co do tego, kiedy istnieje możliwość dokonania przez użytkownika wieczystego zaliczenia nakładów, wskazując, że co do zasady zarówno doktryna, jak i orzecznictwo ograniczają się do uwzględnienia wyłącznie literalnego brzmienia ww. przepisu. Jednakże zdaniem Sądu Apelacyjnego pojęcie „dzień ostatniej aktualizacji” powinno być rozumiane z uwzględnieniem ust. 5 art. 77 u.g.n., gdyż chodzi tu o odstęp czasu od momentu ustalenia dotychczasowej opłaty (w trybie aktualizacji lub w umowie) do chwili aktualizacji, w toku której dokonuje się zaliczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego dosłowne brzmienie art. 77 ust. 4 u.g.n. nie powinno więc mieć znaczenia decydującego. Brak jest bowiem powodów, dla których zasadne byłoby ograniczenie możliwości rozliczenia nakładów już przy pierwszej aktualizacji. Na tle rozpatrywanej sprawy Sąd Apelacyjny stwierdził ponadto, że potrącenie kosztów budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez użytkownika wieczystego z wierzytelnością z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste ma być „swego rodzaju rekompensatą za wydatki, które powinien ponieść właściciel gruntu a nie użytkownik wieczysty, bo to właściciel – Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego – ma obowiązek dbać o infrastrukturę drogową czy wodociągową na swoich gruntach. Nie ma

*żadnych podstaw, by rozliczenie to odraczać w czasie. Tym bardziej, że niejednokrotnie poszczególne aktualizacje oddziela okres wielu lat (...)”.*

**II.** Odnosząc się do wyżej opisanej kwestii należy stwierdzić, że możliwe są do przyjęcia dwa kierunki wykładni, przy czym w zależności od przyjętej metody – językowej bądź celowościowej – różny będzie jej rezultat. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 77 ust. 4 u.g.n. przy aktualizacji opłaty rocznej na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. W świetle art. 77 ust. 5 u.g.n. zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej następuje również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach.

Wykładnia językowa art. 77 ust. 4 u.g.n. prowadzi do wniosku, iż rozliczenie nakładów nie jest możliwe przy dokonywaniu pierwszej aktualizacji opłaty rocznej. Przepis ten umożliwia bowiem zaliczanie nakładów poniesionych po dokonaniu ostatniej aktualizacji, a przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej nie może być mowy o nakładach poniesionych po dniu dokonania ostatniej aktualizacji (por. Bończak-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX 2017). W tej sytuacji przyjmuje się, że nakłady poniesione przez wieczystego użytkownika po oddaniu mu gruntu w użytkowanie wieczyste, a przed pierwszą aktualizacją opłaty, nie mogą być zaliczone na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną przy pierwszej aktualizacji, natomiast mogą być zaliczone przy którejkolwiek kolejnej aktualizacji (por. wyrok SA w Krakowie z 10 września 2014 r., sygn. I ACa 710/14).

Analiza celowościowa odwołuje się do ratio legis ustawy zawartej w uzasadnieniu projektu ustaw nowelizujących. Zgodnie z tą wykładnią przy aktualizacji opłaty, o której mowa w art. 77 ust. 1 u.g.n., możliwe jest zaliczenie na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej dokonanych przed pierwszą aktualizacją opłaty już przy pierwszej aktualizacji.

**III.** Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się za drugim kierunkiem wykładni, wspieranym dodatkowo argumentacją odwołującą się do konstytucyjnych zasad ochrony własności i praw majątkowych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, prawidłowy i lepiej uzasadniony jest

drugi kierunek wykładni, odwołujący się do metod wykładni funkcjonalnej. Przyjęciu takiego stanowiska nie powinno stać na przeszkodzie nawet i to, że rezultat wykładni celowościowej wydaje się być sprzeczny z rezultatem wykładni językowej.

Należy wskazać na „dominujący w nowszej judykaturze Sądu Najwyższego i w piśmiennictwie pogląd, że nawet po osiągnięciu jasności interpretowanego zwrotu z punktu widzenia językowego, nie tylko nie jest wyłączone, lecz nawet jest pożądane odwołanie się do innych metod wykładni, w szczególności do wykładni funkcjonalnej, która - jak się określa w literaturze - może przełamać werbalne znaczenie przepisu. Przeprowadzenie analizy funkcjonalnej przepisu ma na celu ustalenie, czy zachodzą wyjątkowe przesłanki uzasadniające odejście od językowego znaczenia przepisu. Jeżeli zostanie stwierdzony konflikt pomiędzy rezultatami wykładni językowej i funkcjonalnej, możliwe jest przyznanie pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej, z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że muszą za tym przemawiać szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne, przy czym sens językowy przepisu prowadzi do rażąco niesprawiedliwych i nieracjonalnych konsekwencji” (tak m.in. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z 25 listopada 2008 r., sygn. III CZP 57/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 64, przywołującej m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., sygn. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7 oraz uzasadnienie innej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., sygn. III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1). Okoliczności takie zachodzą m.in. wówczas, gdy „językowe znaczenie przepisu pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza gdy te normy mają wyższą moc prawną (...), lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi albo gdy znaczenie to prowadzi do konsekwencji absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego” (por. uzasadnienie uchwały III CZP 8/03). Metoda językowa dopuszcza odstępstwa od jej zastosowania wtedy, gdy prowadzi ona do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji (por. wyrok SN z 12 czerwca 2015 r., sygn. II CSK 518/14).

W ocenie Rzecznika, właśnie taki przypadek zachodzi w przedmiotowej sprawie. O nieracjonalności regulacji nakazującej użytkownikowi „odczekać jedną aktualizację” z potrąceniem wierzytelności z tytułu początkowych nakładów (z reguły najpoważniejszych) dobitnie świadczy jej geneza. Norma ta jest wynikiem kolejnych, dość chaotycznych nowelizacji, których ostateczny rezultat zdaje się rozmijać z zamierzeniami ustawodawcy, przedstawianymi w uzasadnieniach kolejnych ustaw nowelizujących.

W pierwotnym brzmieniu, przepis art. 77 ust. 4 u.g.n. miał charakter jedynie odsyłający, gdyż zaliczenie nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego odbywało się przy

odpowiednim zastosowaniu art. 148 ust. 4 u.g.n. dotyczącego zaliczania na poczet opłaty adiacenckiej wartości świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Następnie, na mocy art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), ustawodawca zachowując odsyłający charakter art. 77 ust. 4 u.g.n. dodał, że zaliczenie nakładów będzie możliwe jedynie na poczet różnicy pomiędzy opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową. Celem nowelizacji było bardziej czytelne i jednoznaczne określenie trybu zaliczania świadczeń użytkowników wieczystych na poczet zaktualizowanych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (por. Druk Sejmowy nr 572 z dnia 25 sierpnia 1998 r., Sejm RP III Kadencji).

Kolejna nowelizacja art. 77 ust. 4 u.g.n., dokonana ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 141, poz. 1492), weszła w życie z dniem 22 września 2004 roku. Zmiana polegała na pozbawieniu art. 77 ust. 4 u.g.n. charakteru odsyłającego, a w konsekwencji na samodzielnym unormowaniu przesłanek zaliczenia nakładów w tym przepisie. Zgodnie z nim, przy aktualizacji opłaty rocznej, na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Mimo że z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zmiana art. 77 ust. 4 u.g.n. miała charakter uściślający, redakcyjny, a nie merytoryczny (por. Druk Sejmowy nr 1421 z dnia 12 marca 2003 r., Sejm RP IV Kadencji), przepis ten, odczytywany wprost, *expressis verbis* pozbawił użytkowników wieczystych możliwości zaliczenia nakładów dokonanych przed pierwszą aktualizacją. Stanowiło to istotne pogorszenie sytuacji użytkowników, którzy w poprzednim stanie prawnym swoje nakłady mogli rozliczać na bieżąco. W doktrynie podniesiono więc, że taka zmiana redakcyjna przepisu powinna być traktowana jako skutek uboczny niestarannej legislacji, czy wpadka językowa legislatora (por. G. Węgrzyn, A. Nikiforów, Problematyka zaliczania na poczet opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego. Uwagi na tle artykułu Jakuba Jana Zięty, Samorząd Terytorialny 10/2010). Podejmowano też próby interpretacji tego przepisu i w ten sposób, że nakłady ponoszone przez użytkownika wieczystego można rozliczać na bieżąco tj. przy najbliższej aktualizacji opłaty rocznej. Za taką wykładnią przemawiałaby treść przepisów obowiązujących przed dniem 22 września 2004 roku oraz wypracowany przez praktykę zakres odpowiedniego stosowania art. 148 ust. 4 u.g.n. Interweniował w tej sprawie również Rzecznik Praw Obywatelskich (por. korespondencja z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki

Morskiej w załączeniu), wskazując na wątpliwości interpretacyjne i niemożność jednoznacznego odczytania intencji ustawodawcy.

Ustawodawca podjął próbę rozwiązania problemu dodając do art. 77 u.g.n. nowe ust. 5 i ust. 6 (art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218)). Celem dodania ust. 5 do art. 77 u.g.n. było stworzenie możliwości zaliczania wartości nakładów poniesionych na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej również w przypadku, gdy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów przy aktualizacji opłaty nie było możliwe uwzględnienie wartości tych nakładów (por. Druk Sejmowy nr 1468, Sejm RP V Kadencji). Wprowadzenie art. 77 ust. 6 u.g.n. rozszerzyło natomiast zakres nakładów podlegających zaliczeniu o nakłady konieczne wpływające na cechy techniczno-użytkowe gruntu, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej. **Wprowadzenie art. 77 ust. 5 u.g.n. nie rozwiązało jednak problemu wynikającego z przesłanki zaliczenia nakładów określonej w art. 77 ust. 4 in fine.** Regulacja zawarta w art. 77 ust. 5 u.g.n. pozwala wprowadzić na zaliczenie nakładów, które nie zostały uwzględnione w poprzednio dokonanych aktualizacjach, ale nie pozwala na zaliczenie nakładów już przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej (por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z 3 marca 2010 r., sygn. II Ca 106/10, uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z 28 października 2011 r., sygn. I C 231/11). Orzekające w ww. sprawach sądy przyjęły, że nakłady poniesione przez wieczystego użytkownika po oddaniu mu gruntu w użytkowanie wieczyste, a przed pierwszą aktualizacją opłaty, nie mogą być zaliczone na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną przy pierwszej aktualizacji opłaty, natomiast mogą być zaliczone przy którejkolwiek kolejnej aktualizacji, zgodnie z art. 77 ust. 5 u.g.n.

Obecnie ustawodawca podjął kolejną już próbę wyeliminowania wątpliwości, jakie pojawiają się na tle omawianego przepisu. W skierowanym do Sejmu RP projekcie ustawy - o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 1560 z dnia 16 maja 2017 r., Sejm RP VIII Kadencji), zaproponowano następujące brzmienie ust. 4 art. 77 u.g.n.: „Przy aktualizacji opłaty rocznej na poczet różnicy między opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową zalicza się wartość niezaliczonych nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 143 ust. 2, wybudowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 143 ust. 1.”. Jak wskazuje uzasadnienie projektu, nowelizacja ma umożliwić zaliczenie już przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Obecnie przepis ten przez to, że pozwala zaliczać jedynie wartość nakładów dokonywanych po

aktualizacji, wprowadza nierówność wobec osób, które poniosły nakłady przed pierwszą aktualizacją. W projekcie przewidziano uchylenie ust. 5 art. 77 u.g.n., ze względu na jego bezprzedmiotowość w związku z nowym brzmieniem regulacji zawartej w ust. 4, umożliwiającej zaliczenie wszystkich niezaliczonych dotychczas nakładów poniesionych na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Uzasadnienie projektu jasno przedstawia więc intencje projektodawcy: rozliczenia pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym powinny być dokonywane na bieżąco, tj. po prostu w toku procedury aktualizacji opłaty, bez żadnych dalszych warunków. W ocenie Rzecznika, zamiar takiego właśnie uregulowania wzajemnych rozliczeń w rzeczywistości pozostawał niezmienny w ciągu ostatnich lat. Kolejne nowelizacje art. 77 u.g.n. miały zaś naprawić oczywiste przeoczenie z ustawy nowelizującej z 2003 r., która pominęła – w sposób ewidentnie niezamierzony – kwestię, w jaki sposób rozliczyć nakłady dokonane w pierwszym okresie umowy.

**IV.** Zdaniem Rzecznika prezentowane w doktrynie i orzecznictwie (przywołanym w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego) stanowisko, wskazujące na zasadność zastosowania restrykcyjnej wykładni omawianego przepisu, nie służy realizacji żadnych istotnych wartości, stanowiąc jednocześnie nieproporcjonalne ograniczenie praw majątkowych użytkownika wieczystego, chronionych przez art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wykładnia literalna prowadzi do dodatkowego finansowego uprzywilejowania właściciela poprzez obligatoryjne odroczenie w czasie możliwości potrącenia wierzytelności użytkownika, przy czym dla takiego rozwiązania trudno znaleźć aksjologiczne uzasadnienie. Przyjęcie literalnej wykładni prowadzi też do nieuzasadnionego przewlekania wzajemnych rozliczeń stron stosunku użytkownika wieczystego. Należy zauważyć, że nakłady, które zostały poczynione bezpośrednio po przyjęciu nieruchomości w użytkowanie wieczyste związane są często z dostosowaniem nieruchomości do potrzeb, z uwagi na które zawarta została umowa o użytkowanie wieczyste. W praktyce zdarzają się przypadki nabycia przez użytkownika wieczystego gruntu o niekorzystnych warunkach gruntowo-wodnych, o obniżonej nośności gruntu, dużej deniwelacji itp. Po dacie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste użytkownicy wieczystości wykonują szereg koniecznych, często znacznych nakładów na określone przystosowanie gruntu. W tej sytuacji, tym bardziej niezrozumiałe stawałby się zakaz rozliczenia poczynionych przez użytkownika wieczystego nakładów już przy pierwszej aktualizacji opłaty.

Również w doktrynie wskazuje się, że literalne brzmienie art. 77 ust. 4 u.g.n. prowadzi do nieuzasadnionego przewlekania wzajemnych rozliczeń stron stosunku użytkownika wieczystego, przy czym nic nie stoi na przeszkodzie, aby stosownego rozliczenia dokonać przy pierwszej

możliwej okazji (zob. Dziamski Ł., Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne., LEX 2013). Orzecznictwo stoi na stanowisku, że celem nowelizacji omawianych przepisów było zrationalizowanie obciążeń właścicieli, zarządców i użytkowników wieczystych nieruchomości tak, by nie ponosili oni negatywnych skutków udziału finansowego w inwestycjach w publiczną infrastrukturę, poprzez zdublowanie kosztów raz poniesionych w formie nakładu na powstanie tej infrastruktury, a drugi raz – w postaci konieczności uiszczania zwiększonych obciążeń finansowych wynikających ze wzrostu wartości nieruchomości gruntowej na skutek lepszego uzbrojenia technicznego terenu (por. wyrok SN z 31 stycznia 2013 r., sygn. II CSK 223/12).

Jak wynika z powyższego, w ocenie Rzecznika, wyłączenie możliwości zaliczenia nakładów przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, a bezpośrednią konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest ograniczenie i rozciągnięcie w czasie wzajemnych rozliczeń z tytułu poniesionych nakładów. Nie sprzyja to także koncentracji ewentualnego materiału dowodowego w odniesieniu do zaliczenia nakładów. Należy stwierdzić, że nieracjonalne uprzywilejowanie właściciela względem użytkownika wieczystego wynika w omawianym przypadku wyłącznie z niestarannej redakcji art. 77 u.g.n., nie zaś z jakiegoś ściśle określonego celu. Racjonalny ustawodawca powinien mieć na względzie ochronę interesów dwóch stron stosunku cywilnoprawnego, nie zaś tylko, jak w tym przypadku, jednej z nich.

Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady te mają szczególne znaczenie w sferze wolności i praw człowieka i obywatela. W myśl art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki (por. Zubik M. (red.), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, C.H. Beck, Warszawa 2011, str. 33-34). W celu oceny, czy dany przepis prawa został sformułowany zgodnie z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym następujące założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub



prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby była zapewniona jego jednolita wykładnia i stosowanie; przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, C.H. Beck, Warszawa 2011, str. 34).

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje zawsze badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007 r., SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna i proporcjonalna sensu stricto, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, że omawiana regulacja rozumiana literalnie nie spełnia kryteriów wskazanych w tzw. teście proporcjonalności. Ograniczenie praw użytkowników wieczystych ukształtowane w ww. przepisie nie jest racjonalne, ani tym bardziej niezbędne dla ochrony czy to interesu publicznego, czy też praw innych osób (tu: właściciela nieruchomości). Efekty wprowadzonej regulacji pozostają w dysproporcji do ciężarów nakładanych przez nią na użytkowników wieczystych, którzy – jak trafnie zauważył SN w wyroku w sprawie II CSK 223/12 – w pierwszym okresie umowy ponoszą zdublowane koszty swoich własnych inwestycji. Uzasadnieniem finansowych korzyści odnoszonych z tego tytułu przez właściciela nie powinien być wyłącznie jego wyższy konstytucyjny status. Prawo użytkowania wieczystego jest w swojej treści zbliżone do pełnej własności (i w wielu sytuacjach chronione w analogiczny sposób). Z kolei istniejący pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym stosunek o charakterze cywilnym powinien być ukształtowany w sposób racjonalny, z poszanowaniem zasad sprawiedliwości i ochrony słusznych praw obu stron stosunku prawnego.

Rzecznik pragnie też zwrócić uwagę, że przy dokonywaniu interpretacji normy prawnej należy mieć na względzie domniemanie jej konstytucyjności. Stanowi ono źródło szczegółowych reguł interpretacyjnych, w tym reguły wykładni prokonstytucyjnej oraz wykładni w zgodzie

z Konstytucją (por. Gutowski M., Kardas P., Palestra nr 5/2016, Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów, NRA). Nakaz prokonstytucyjnej wykładni oznacza, że to Sąd w procesie stosowania prawa musi ocenić, czy normy wyinterpretowane z przepisów, których wykładnia budzi wątpliwości, nie będą w sposób nieproporcjonalny naruszały konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności obywateli, a spośród konkurencyjnych wykładni wybrać tę, którą – w myśl art. 8 ust. 2 Konstytucji - przewidzianym w niej gwarancjom nadaje realny kształt.

V. Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że silniejsze argumenty przemawiają za przyjęciem celowościowej (funkcjonalnej) wykładni art. 77 u.g.n. Brzmienie kolejnych wersji tego przepisu, a zwłaszcza kierunek dokonywanych zmian wyraźnie wskazują, że odroczenie w czasie możliwości potrącenia najwcześniejszych nakładów użytkownika wieczystego nigdy nie było rzeczywistym zamiarem ustawodawcy. Rozwiązanie takie jest nieracjonalne, niezrozumiałe i nie służy osiągnięciu żadnych prawnie chronionych wartości. Wprowadza natomiast niesprawiedliwe i nieracjonalne obciążenia użytkownika wieczystego. Zdaniem Rzecznika, uzasadnia to przełamanie werbalnego znaczenia przepisu i przyznanie pierwszeństwa pozajęzykowym metodom wykładni, za których przyjęciem istotnie przemawiają szczególnie ważne racje prawne, społeczne i ekonomiczne.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 czerwca 2012 r., nr RPO-693298-IV/12/JP i 20 września 2012 r., nr RPO-693298-IV/12/JP;
- odpowiedzi Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 lipca 2012 r., znak: BN1e-L-675/2012 i 2 października 2012 r., znak: BN1e-L-675(2)/2012;
- trzy odpisy pisma wraz z załącznikami.