

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2011 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2011 r., P 44/08:

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 ze zm.), 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 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego wskazywano, 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 wieczystości 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., tj. za lata 2004-2005) opłaty w wysokości 3% wartości nieruchomości, podczas gdy pozostali użytkownicy wieczystości nieruchomości Skarbu Państwa uiszczali opłaty z zastosowaniem stawki preferencyjnej (okre-

ślonej w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) w wysokości 1% wartości nieruchomości.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do wskazanego jako wzorzec kontroli konstytucyjnej art. 75 ust. 1 Konstytucji, który to przepis 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”, stwierdził, że powyższy przepis nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Przepis ten nie konkretyzuje jednak ani form, metod, środków, ani zakresu działania władz publicznych w sferze tak określonej polityki. W przepisie tym wyrażone są, jak się wskazuje w doktrynie, tak zwane 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, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji, można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Ponieważ art. 75 ust. 1 Konstytucji zawiera normy programowe, z przepisu tego w zasadzie nie wynikają samoistne wzorce kontroli konstytucyjnej. Charakter normatywny art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także cel i zadania ustawy o nieruchomościach rolnych, w której zawarta jest zakwestionowana regulacja, powodują, że Trybunał orzekł, iż zaskarżony przepis art. 17 b ust. 1 pkt 3 ustawy o nieruchomościach rolnych nie jest niezgodny z powyższym przepisem Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że uchwalenie odrębnej ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa było wyrazem odrębnej polityki państwa w zakresie tych nieruchomości; polityki zmierzającej do reprivatyzacji i restrukturyzacji tych nieruchomości, ale także mającej na celu ochronę ich statusu nieruchomości rolnych. Do podobnej argumentacji odwołał się Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasady równej ochrony praw majątkowych, zwracając uwagę, że w zaskarżonym przepisie zasada ta doznaje wyjątku. Ten wyjątek od zasady równej ochrony praw nabytych wynika – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – z szczególnych celów ustawy o nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego można by polemizować, zważywszy, że opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na inne cele (w tym także mieszkaniowe) wynikające z zaskarżonej regulacji dotyczyły tylko lat 2004-2005. 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. Ta zmiana stanu prawnego może prowadzić do wniosku o niezbyt trafnym rozeznaniu przez

ustawodawcę zachodzących procesów gospodarczych, w szczególności szybko postępującego procesu urbanizacji i wzrostu budownictwa mieszkaniowego.

Zmiana stanu prawnego dokonana ustawą z 29 lipca 2005 r., polegająca na wprowadzeniu opłaty rocznej za użytkowanie gruntów będących w Zasobie Agencji wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w wysokości 1% wartości nieruchomości, oznaczała rezygnację ustawodawcy z radykalnej ochrony własności rolnej i uznanie potrzeby preferencji dla celów mieszkaniowych, w sposób równorzędny z celami rolnymi.