



Warszawa, dnia 6 października 2003 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO-433599-IV/03/BM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Pan
Andrzej Raczko
Minister Finansów

WARSZAWA

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają wnioski, w których osoby będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa zgłaszają swoje zastrzeżenia, co do braku podstaw prawnych do ubiegania się przez nich o umorzenie, odroczenie bądź rozłożenie na raty opłaty rocznej, jaką są zobowiązani uiszczać z tytułu ustanowionego na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. Wobec tego, że analiza prawna powyższego problemu zdaje się potwierdzać trafność zarzutów zgłaszanych przez wnioskodawców, poniżej pozwalam sobie przedstawić Panu Ministrowi następujące uwagi w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tj.: Dz. U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 ze zm.), dochodami publicznymi są:

- 1) daniny publiczne, do których zalicza się podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) pozostałe dochody uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych, do których zalicza się:
 - a) opłaty,
 - b) dochody z mienia, w szczególności z najmu oraz z dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze oraz dywidendy od wniesionego kapitału,
 - c) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 3 lit. a i b, oraz dochody ze świadczenia usług,
 - d) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej,

e) inne dochody uzyskane na podstawie odrębnych przepisów, o ile są pobierane przez organy finansowane z dochodów publicznych lub przez podległe albo nadzorowane przez te organy jednostki, o których mowa w art. 5 pkt 1 i 2.

Następnie, jak stanowi art. 34 ust. 1 ustawy, spłata należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, przypadających na podstawie przepisów szczególnych państwowym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 18-22, może być, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, umarzana, odraczana lub rozkładana na raty.

W oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 34 ust. 2 ustawy, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 6, poz. 54). W tym miejscu należy podkreślić, iż w myśl art. 34 ust. 1 ustawy oraz § 1 wskazanego rozporządzenia, jego przepisy stosuje się do należności pieniężnych (w tym o charakterze cywilnoprawnym) przypadających państwowym jednostkom sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 18 - 22 ustawy, czyli państwowym jednostkom budżetowym, państwowym zakładom budżetowym, gospodarstwom pomocniczym państwowych jednostek budżetowych, środkom specjalnym państwowych jednostek budżetowych oraz państwowym funduszom celowym. Natomiast, zgodnie z § 2 rozporządzenia, zakres jego regulacji nie odnosi się do należności przypadających jednostkom sektora finansów publicznych, których zasady i tryb umarzania, odraczania spłaty oraz rozkładania na raty określają odrębne przepisy.

W świetle art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.), organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Ponadto, jak czytamy w art. 13 ust. 1 tejże ustawy, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Biorąc zatem pod uwagę przywołane dotychczas przepisy prawa należy stwierdzić, iż opłata roczna przypadająca Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego z tytułu

ustanowienia na rzecz określonej osoby prawa użytkowania wieczystego jest dochodem publicznym w rozumieniu art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych. Ponadto, w zakresie takich czynności prawnych, jak np. najem, dzierżawa, czy ustanowienie prawa użytkowania wieczystego do gruntu, mających za przedmiot nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, starosta jest reprezentantem tego ostatniego. Jednakże, jeżeli chodzi o prawną możliwość ubiegania się przez osoby uprawnione o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Skarbowi Państwa z wyżej wymienionych tytułów prawnych, niestety wydaje się, że nie mogą oni skorzystać z tych uprawnień z dwóch powodów.

Po pierwsze, z całą pewnością, starosty, jako organu reprezentującego Skarb Państwa nie można zaliczyć do państwowych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 18 - 22 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. W konsekwencji oznacza to, że przepisy owego rozporządzenia nie mogą być stosowane w odniesieniu do tej grupy osób, które są stroną stosunków prawnych, gdzie Skarb Państwa jest reprezentowany przez właściwego starostę.

Po drugie, sytuacji tej nie regulują także „odrębne przepisy”, do których odsyła § 2 rozporządzenia. Ani przepisy ustawy o finansach publicznych, ani przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawierają regulacji prawnych, które wypowiadałyby się w interesującym nas tutaj zakresie. Nie wiadomo także, gdzie takich przepisów powinno się poszukiwać. Jedynie art. 219 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż zaległe w dniu wejścia w życie ustawy zobowiązania osób prawnych lub fizycznych z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych lub należności z tytułu nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali mogą być rozłożone na nie oprocentowane raty roczne płatne przez okres do 10 lat, a odsetki od tych należności mogą być umorzone. Rozłożenia na raty oraz umorzenia odsetek dokonuje, w drodze decyzji, wojewoda, jeżeli nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa, lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość stanowi własność jednostki samorządu terytorialnego, o ile jest to uzasadnione sytuacją finansową tych osób prawnych lub fizycznych. Przepis ten nie wyczerpuje jednak w całości wszystkich tych możliwości, które zawiera w sobie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. Z treści tego przepisu wynika, że zaległe w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego mogą być, pod pewnym warunkiem, wyłącznie rozłożone na odpowiednie raty, a odsetki od tych należności umorzone. Oznacza to, iż art. 219 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zajmuje się w ogóle taką kwestią, jak umorzenie tej opłaty (por. artykuł w Gazeta Prawna, nr 135 (991) z dnia 14 lipca 2003 r., str. 19). Poza tym,

norma prawna zawarta w tym przepisie odnosi się tylko do zaległości istniejących w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co z kolei prowadzi do wniosku, iż nie ma ona zastosowania do zaległości powstałych po dacie wejścia w życie tego aktu prawnego.

Reasumując, skoro stosowne przepisy nie obowiązują, jak też nie można ich ustalić, to należy uznać, iż mamy do czynienia z sytuacją, w której brak jest podstawy prawnej do ubiegania się np. przez użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, który w tym przypadku jest reprezentowany przez starostę, o umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty rocznej. Na marginesie trzeba również zaznaczyć, że taki problem nie występuje w stosunku do należności pieniężnych, które z identycznych tytułów prawnych przypadają jednostkom samorządu terytorialnego. Organ stanowiący takiej jednostki, może bowiem podjąć uchwałę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, w której w sposób samodzielny określa zasady i tryb umarzania wierzytelności tej jednostki z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazuje organy do tego uprawnione (art. 34a ustawy o finansach publicznych oraz por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 7 września 2001 r., sygn. akt SA/Wr 1826/01, OSS z 2002 r., Nr 1, poz. 14).

W związku z tym, iż przedstawiona powyżej sprawa ma szerszy zasięg, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie w niej stanowiska i rozważenie zasadności przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, które w ocenie Rzecznika wypełniłyby istniejącą obecnie lukę. Należy bowiem zauważyć, że poza użytkowaniem wieczystym, omówiony w niniejszym piśmie problem dotyczy również i tych należności, które przypadają Skarbowi Państwa m. in. z takich tytułów prawnych jak najem, czy dzierżawa. Natomiast, w razie stwierdzenia braku potrzeby wprowadzania takich rozwiązań, prosiłbym też o wyjaśnienie przez Pana Ministra, jakie inne przepisy prawa mogłyby ewentualnie mieć zastosowanie w tym zakresie, gdyż dotychczas obowiązujący stan prawny nie jest wystarczająco czytelny.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk