



Warszawa, dnia 31 marca 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO-460547-IV/04/GR

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

**Pan
Zbigniew Kaniewski
Minister Skarbu Państwa
WARSZAWA**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od obywateli będących wieczystymi użytkownikami gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych. W przeważającej części skargi te pochodzą od osób, które w związku z wykupem mieszkań nabyły udział w użytkowaniu wieczystym gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny. Skargi te dotyczą nowych zasad ustalania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, wprowadzonych ustawą z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 64; dalej: „ustawa nowelizująca” lub „nowela grudniowa”).

I. 1. W stanie prawnym do czasu wejścia w życie noweli grudniowej, tj. do dnia 6 lutego 2003 r., ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603, ze zm; dalej: „ustawa”), nie zawierała zasadniczo

własnej, szczegółowej regulacji dotyczącej zasad ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów będących w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych (agencja ta do dnia 16 lipca 2003 r. nosiła nazwę „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - zob. art. 12 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego - Dz. U. Nr 64, poz. 592; w niniejszym wystąpieniu używana będzie obecna nazwa „Agencja Nieruchomości Rolnych”, niezależnie od tego, czy analizowane będą przepisy obowiązujące przed, czy po dniu 16 lipca 2003 r.).

Stosownie do art. 17 b ust. 1 ustawy (w brzmieniu sprzed nowelizacji), do użytkowania wieczystego nieruchomości przejętych przez Agencję stosuje się odpowiednio art. 35 ust. 3 i 5 ustawy oraz przepisy wydane na podstawie art. 37 ustawy. Wyjątek o tych zasad wprowadzony został w art. 17 b ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, Polska Akademia Nauk, szkoły wyższe oraz jednostki badawczo-rozwojowe wnoszą z tytułu użytkowania wieczystego opłaty roczne równe cenie 20 kg żyta z hektara przeliczeniowego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

Pomijając więc wskazaną wyżej regulację dotyczącą Polskiej Akademii Nauk, szkół wyższych oraz jednostek badawczo-rozwojowych, zasady ustalania opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych ustalane były poprzez odesłanie do art. 35 ust. 3 i 5 oraz aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 37 ustawy.

W myśl art. 35 ust. 3 ustawy, znajdującego się w rozdziale ustawy dotyczącym trwałego zarządu, jednostki, o których mowa w art. 34 ustawy, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponoszą z tytułu wykonywania zarządu opłaty roczne w wysokości ustalonej zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami, z tym że cenę gruntu rolnego stanowiącą podstawę obliczenia opłaty można także ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2 ustawy. Stosownie zaś do art. 35 ust. 5 ustawy, opłaty, o których mowa w art. 35 ust. 3 tejże ustawy, za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 15 lutego następnego roku.

Zawarte w art. 35 ust. 3 ustawy odesłanie oznacza obowiązek stosowania, w zakresie ustalania opłat z tytułu wykonywania trwałego zarządu, stosownych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia

1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami). Chodzi tu przede wszystkim o przepis art. 83 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym, wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana, i wynosi:

- 1) za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,1% ceny,
- 2) za nieruchomości oddane pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, a także na siedziby organów władzy i administracji państwowej nie wymienionych w art. 60 - 0,3% ceny,
- 3) za pozostałe nieruchomości - 1% ceny.

Wskazać tu również warto na art. 84 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym, wysokość opłat rocznych oraz udzielonych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w decyzji właściwego organu, jak również art. 87 tejże ustawy, regulujący zagadnienie aktualizacji wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu.

Zawarte w art. 17 b ust. 1 ustawy (w brzmieniu sprzed nowelizacji) odesłanie do aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 37 ustawy oznaczało obowiązek odpowiedniego stosowania rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 1997 r. w sprawie trybu przekazywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w razie ustanowienia lub wygaśnięcia zarządu, oraz trybu ustalania i wnoszenia opłat (Dz. U. Nr 101, poz. 636).

Z powyższego wynika, że do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, wysokość opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości

Rolnych, określona była poprzez podwójne odesłanie zawarte w ustawie. Najpierw do przepisów ustawy o trwałym zarządzie gruntów będących w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, które to przepisy odsyłały z kolei do odpowiednich unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlatego też użytkownicy wieczystości gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, a oddanych pod budownictwo mieszkaniowe, zobowiązani byli uiszczać opłatę roczną z tytułu wieczystego użytkowania w wysokości 0,3 % ceny nieruchomości (art. 17 b ust. 1 ustawy - w brzmieniu przed nowelizacją - w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy w zw. z art. 83 ust. 2 pkt 2 *in principio* ustawy o gospodarce nieruchomościami).

I. 2. Nowela grudniowa zasadniczo zmieniała opisane wyżej zasady ustalania wysokości opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Ustawodawca zrezygnował przede wszystkim z techniki legislacyjnej określania wysokości opłat przez odesłanie do przepisów o trwałym zarządzie zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Obecnie wysokość tych opłat została ustalona bezpośrednio w ustawie, poprzez nadanie, na mocy art. 1 pkt 6 lit. a ustawy nowelizującej, nowego brzmienia art. 17 b ust. 1 ustawy. I tak opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych wynosi obecnie, w odniesieniu do nieruchomości 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 ustawy, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2 ustawy.

Nowela grudniowa utrzymała natomiast preferencyjne zasady ustalania wysokości opłat z tytułu wieczystego użytkowania przez Polską Akademię Nauk, szkoły wyższe oraz jednostki badawczo rozwojowe (art. 17 b ust. 2 w nowym brzmieniu).

Dodać jeszcze należy, że - w dodanym na mocy art. 1 pkt 6 lit. c ustawy nowelizującej - art. 17 b ust. 2 a ustawy postanowiono, że o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 1, Prezes Agencji zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego. Do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, opłaty roczne w wysokości określonej w art. 1 pkt 6 tejże ustawy ustala się, poczynając od opłat należnych za 2004 r. Ustawodawca, w art. 5 ust. 2 noweli grudniowej, wprowadził również normę intertemporalną, na mocy której, spory w sprawie opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za lata 2001-2003 podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne, właściwe ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

Obecnie zatem użytkownicy wieczystości nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, zobowiązani są - *lege non distinguente* - do uiszczania opłat rocznych w wysokości 3 % wartości nieruchomości (art. 17 b ust. 1 pkt 3 w brzmieniu po nowelizacji). Ustawodawca bowiem nie przewidział w takim przypadku, jak to ma miejsce na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 72 ust. 3 pkt 4 tejże ustawy), preferencyjnej stawki dla nieruchomości oddanych pod budownictwo mieszkaniowe.

II. Omówione wyżej zmiany, wprowadzone nowelą grudniową, budzą poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z Konstytucją RP. Chodzi tu niekonstytucyjne zróżnicowanie pozycji (sytuacji) użytkowników wieczystych wykorzystujących nieruchomości na cele mieszkaniowe.

Użytkownicy wieczystości gruntów będących w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, zobowiązani byli do zapłaty korzystniejszych - w porównaniu za zasadami ogólnymi wyrażonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami - stawek opłat za wieczyste użytkowanie. Dotyczy to również gruntów wykorzystywanych pod budownictwo mieszkaniowe. Otóż zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi:

- 1) za nieruchomości gruntowe oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej - 0,3% ceny,
- 2) za nieruchomości gruntowe pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych - 0,3% ceny,
- 3) za nieruchomości gruntowe na działalność charytatywną oraz na niezarobkową działalność: opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową - 0,3% ceny,
- 4) za nieruchomości gruntowe pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportowo-turystyczną - 1 % ceny,
- 5) za pozostałe nieruchomości gruntowe - 3% ceny.

Nowela grudniowa, na co zwrócono uwagę wyżej, objęła nieruchomości wykorzystywane na inne cele niż obronności państwa i rolne, stawką 3 %. Dotyczy to zatem również opłat tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości wykorzystywanych pod budownictwo mieszkaniowe.

Takie zróżnicowanie stawek opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, pozostaje - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości, a ściślej rzecz ujmując, z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 32 w z w. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 6 stycznia 2003 r., sygn. K. 24/01, OTK ZU nr 1/2003 poz. 1; 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02, OTK ZU 4/2003, poz. 29).

Punktem wyjścia dla oceny danej regulacji pod kątem naruszenia zasady równości musi więc być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a zatem, czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę dla zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmiennność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących

argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a zatem 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; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 7/2001, poz. 216). Dopiero brak owych przekonywujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji podobnych nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Przenosząc wskazany wyżej schemat rozumowania na grunt zagadnienia poruszanego w niniejszym wystąpieniu należy w pierwszej kolejności ustalić, czy mamy do czynienia z podmiotami podobnymi (charakteryzującymi się tą samą cechą istotną). Odpowiedź na tak postawione pytanie jest pozytywna. Cechą tą jest bowiem posiadanie statusu wieczystego użytkownika nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Mamy tu więc do czynienia z tym samym prawem rzeczowym (*scil.* prawem wieczystego użytkowania gruntu na cele budownictwa mieszkaniowego), które, jako prawo majątkowe, powinno podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Podkreślenia przy tym wymaga, że użytkowanie wieczyste ukształtowane zostało jako prawo rzeczowe o charakterze pośrednim między własnością, jako najsilniejszym prawem rzeczowym, a klasycznymi prawami rzeczowymi ograniczonymi (użytkowanie, służebności i inne), i jako takie najbardziej zbliżone w swej treści

do własności (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73, OSNCP 1974, z. 11, poz. 197, oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 3/2000, poz. 87). Intensywność ochrony konstytucyjnej jest tu więc zbliżona do tej, jaką stosuje się wobec prawa własności.

W następnej kolejności rozważyć należy, czy różnicowanie stawek opłat z tytuł wieczystego użytkowania nieruchomości, wykorzystywanych na te sam cel w postaci budownictwa mieszkaniowego, w zależności od tego, czy dany grunt państwowy znajduje się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, czy też podlega ogólnym zasadom określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami, znajduje dostateczne uzasadnienie konstytucyjne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie została tu przede wszystkim spełniona przesłanka racjonalności zróżnicowania. Nie sposób wskazać racjonalnych argumentów mających przemawiać za tym, że wieczyści użytkownicy gruntów będących w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, powinni uiszczać wyższe opłaty, niż wieczyści użytkownicy pozostałych gruntów państwowych, jak i gruntów komunalnych, wykorzystywanych na te same cele. To, że dany grunt pozostaje w zasobie państwowej osoby prawnej, jaka jest Agencja Nieruchomości Rolnych, nie przekreśla *per se* 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 pod budownictwo mieszkaniowe.

Zróżnicowanie takie nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach konstytucyjnych, ale pozostaje w opozycji do konstytucyjnego nakazu prowadzenia przez Państwo, a zatem i władzę ustawodawczą, polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust.

1 Konstytucji RP; por. też np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., Ts 62/99, OTK - B 4/2000, poz. 240).

W tym miejscu warto jeszcze dodać, że stosowanie preferencyjnych stawek opłat za wieczyste użytkowanie w stosunku do nieruchomości wykorzystywanych na cele budownictwa mieszkaniowego jest nie tylko normą wyrażoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 72 ust. 3 pkt 4), ale obecne było we wcześniejszych regulacjach dotyczących wieczystego użytkowania. Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) nie zawierała co prawda szczególnych unormowań co do wysokości i sposobu uiszczania opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, preferencje dla budownictwa mieszkaniowego można jednak było zrekonstruować na podstawie całokształtu tej regulacji, jak również aktów wykonawczych do tej ustawy, np. § 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) przewidywał możliwość udzielania szczególnych bonifikat spółdzielniom mieszkaniowym (lokatorskim). Natomiast ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.) przewidywała stosowanie obniżonej stawki w wysokości 1 % w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (zob. art. 46 tejże ustawy). Zasada ta zachowana została przy kolejnych nowelizacjach o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (zob. art. 40 tejże ustawy według tekstu jednolitego opublikowanego w Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Z powyższego wynika, że stosowanie stawek preferencyjnych dla gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, nie może być traktowane jako przywilej, ale konsekwentnie przestrzegana przez ustawodawcę zasada, służąca realizacji pożądanego społecznie celu w postaci zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk