



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-466009-IV/04/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, ...12. marca 2008 r...

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

WARSZAWA

szanowny Panie Ministrze

W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich po raz kolejny pojawia się problem nieuzasadnionego zróżnicowania użytkowników wieczystych w zakresie obowiązku uiszczania opłat rocznych - użytkownicy wieczysti podnoszą, że wysokość opłat kształtowana jest korzystniej na tle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zmian.) niż w przypadku ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r., nr 231, poz. 1700). Ściśle rzecz biorąc, problem dotyczy nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

W swoich pracach Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował już problem niekorzystnej sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczanych na cele mieszkaniowe, o ile nieruchomości te pochodziły z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa: otóż do dnia 13 października 2005 r. użytkownicy wieczysti takich nieruchomości opłacali opłatę roczną w wysokości 3% wartości nieruchomości, podczas gdy dla użytkowników wieczystych innych nieruchomości państwowych opłata ta wynosiła 1 % ich wartości (art. 17 b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. w poprzednim brzmieniu oraz art. 72

ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.). Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Skarbu Państwa, sprawującego wówczas nadzór nad gospodarką nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. w ówczesnym brzmieniu). Problem ten stał się również przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, opartego na art. 64 ust. 2 Konstytucji RP - według prezentowanego przez Rzecznika stanowiska, konstytucyjna zasada równej ochrony praw majątkowych wymaga, by obciążenia majątkowe obywateli, związane z użytkowaniem wieczystym gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, dokonywane były według jednolitych zasad.

Minister Skarbu zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika: na skutek zmian legislacyjnych doprowadzono do zrównania stawki procentowej w obu ustawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami państwowymi: ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. nr 175, poz. 1459) wprowadziła art. 17 b ust. 1 pkt 2a do ustawy z dnia 19 października 1991 r.: zgodnie z regulacją obowiązującą od dnia 13 października 2005 r., opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Zasobu wynosi 1 % - o ile nieruchomości te wykorzystywane są na cele mieszkaniowe.

Dokonana zmiana legislacyjna (a ściślej: motywowane tą zmianą cofnięcie wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich) zadecydowała o umorzeniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (postanowienie z dnia 30 stycznia 2006 r., sygn. akt K 19/05).

Jednak skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują na to, że - wbrew intencjom Rzecznika - sytuacja prawna użytkowników wieczystych nie została zrównana we wszystkich aspektach. Otóż zróżnicowanie prawne pewnej grupy podmiotów, charakteryzującej się tą samą cechą relewantną, nadal istnieje. Źródłem tego zróżnicowania jest użycie przez ustawodawcę odmiennych pojęć w poszczególnych - omawianych tutaj - ustawach. Jak była o tym mowa wyżej, zgodnie z art. 17 b ust. 1 pkt 2 a ustawy z dnia 19 października 1991 r. opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Zasobu wynosi 1 % - o ile nieruchomości te są wykorzystywane na cele mieszkaniowe. Tymczasem zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami preferencyjna, 1% stawka opłaty rocznej dotyczy nieruchomości oddanych (a nie wyłącznie: wykorzystywanych) na cele mieszkaniowe.

Innymi słowy, w przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami istotne jest przeznaczenie nieruchomości, jakie określone zostało w umowie użytkowania wieczystego

(bądź późniejsza trwała zmiana przeznaczenia nieruchomości - art. 73 ust. 2 ustawy). Natomiast w przypadku ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dla określenia stawki procentowej uwzględniane jest faktyczne aktualne wykorzystanie nieruchomości.

Obecny stan normatywny różnicuje więc sytuacje prawną następujących podmiotów, będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości państwowych:

- po pierwsze, inwestorów: o ile inwestor korzysta z nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., w trakcie procesu inwestycyjnego obowiązuje go preferencyjna, 1% stawka opłaty rocznej, jeśli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. O ile analogiczny podmiot dokonuje inwestycji mieszkaniowych na nieruchomości pochodzącej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zobowiązany jest do uiszczenia opłaty rocznej w wysokości 3% wartości nieruchomości (art. 17 b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r.). Według informacji docierających do Rzecznika, Agencja Nieruchomości Rolnych uznaje, iż nieruchomość jest wykorzystywana na cele mieszkaniowe dopiero od momentu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku (bądź z upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu przez organ, gdy pozwolenie takie nie jest wymagane - art. 54 i dalsze ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane).

- po drugie, mieszkańców: z preferencyjnej, 1% stawki opłaty rocznej użytkownicy wieczystości nieruchomości z Zasobu mogą korzystać najczęściej dopiero w następnym roku kalendarzowym po zakończeniu procesu inwestycyjnego (art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. w zw. z art. 17b ust. 2 a ustawy z dnia 19 października 1991 r.), nawet jeśli wcześniej stali się użytkownikami wieczystymi i zamieszkują na nieruchomości. Dodatkowo, cena nabycia mieszkań bądź domów musi uwzględniać także ową 3% stawkę opłaty rocznej, poniesionej przez inwestora w czasie trwania budowy obiektu. Mieszkańcy budynków na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. obciążeni są mniejszą 1% stawką opłaty.

Tak więc ostatecznie zwiększone koszty procesu inwestycyjnego i tak pokrywają najczęściej nabywcy mieszkań w domach wielorodzinnych - o ile mieszkania te zbudowano na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Takie zróżnicowanie stawek opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe, pozostaje - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich -

w sprzeczności z konstytucją zasadą równości, a ściślej rzecz ujmując, z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 32 w z w. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

Zarówno na tle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., jak i ustawy z dnia 19 października 1991 r. mamy do czynienia z tym samym prawem rzeczowym (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.

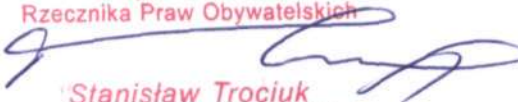
Rozważyć więc należy, czy różnicowanie stawek opłat z tytuł wieczystego użytkowania nieruchomości, wykorzystywanych na te sam cel w postaci budownictwa mieszkaniowego, w zależności od tego, czy dany grunt państwowy znajduje się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, czy też podlega ogólnym zasadom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

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie sposób wskazać racjonalnych argumentów przemawiających za tym, że wieczyści użytkownicy gruntów będących w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, a wykorzystywanych na cele budownictwa mieszkaniowego, 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, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych, nie przekreśla zasadności stosowania preferencyjnych stawek dla użytkowników wieczystych wykorzystujących nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego. 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.

Zróznicowanie 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).

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 ze zmian.), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Z poszanowaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich