



Warszawa, dnia 8 marca 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO-470617-IV/04/BM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Pan
Krzysztof Opawski
Minister Infrastruktury

WARSZAWA

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął list, w którym zgłoszony został problem dotyczący konstytucyjności art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.). W ocenie wnioskodawcy, treść tego przepisu zawiera zbyt daleko idące ograniczenie, uniemożliwiające dokonywanie aktualizacji opłaty rocznej w sytuacji, gdy po upływie kilku lat wartość nieruchomości gruntowej spadła poniżej ustalonej w drodze przetargu ceny tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste. W odczuciu skarżącego, taki zapis ustawowy jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nadmiernie ingeruje w prawo majątkowe, którym niewątpliwie jest prawo użytkowania wieczystego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zgadzając się z zasadnością zarzutu wnioskodawcy zgłoszonego w odniesieniu do art. 77 ust. 2 zd. 1 przedmiotowej ustawy, należy dodać jeszcze jeden, a mianowicie, iż art. 77 ust. 2 zd. 2 tejże ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z treścią art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. Natomiast, 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) do art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. dodano zdanie drugie. Jak stanowi obecnie art. 77 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Owa zmiana weszła zaś w życie z dniem 22 września 2004 r.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż wyłączenie aktualizacji opłaty rocznej, jakie zawarto w art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. może budzić zastrzeżenia. Zakłada się bowiem, że jeśli wartość nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa od ceny uzyskanej z przetargu w dniu oddania tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, to oznacza, iż mamy do czynienia ze skutecznym „windowaniem” cen w przetargu, znacznie powyżej wartości nieruchomości. Chodzi zaś o to, aby po upływie roku wystąpić z aktualizacją opłaty (oczywiście o jej obniżeniu) opartą na twierdzeniu, iż wartość nieruchomości uległa obniżeniu. Sformułowanie „aktualizacji nie dokonuje się” ma przeciwdziałać takim praktykom, (zob. G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Tom I, Warszawa - Zielona Góra 1998, str. 274-275).

Tak więc, należy przyjąć, iż przy formułowaniu treści art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, intencją ustawodawcy było to, aby zapobiec takim przypadkom, kiedy ktoś wpierw podnosi wysoko cenę, znacznie powyżej rzeczywistej wartości nieruchomości w celu wygrania przetargu, a potem, po zawarciu stosownej umowy, ubiega się o obniżenie opłaty rocznej uzasadniając to tym, że tak naprawdę wartość nieruchomości jest niższa niż przyjęta w cenie jej nabycia w drodze przetargu. Na uwagę zasługuje to, iż wyłączenie z art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. jest nieograniczone w czasie. Inaczej mówiąc, bez względu na to ile lat minęło od chwili oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (5, 10, 15, 20 itd.), użytkownik wieczysty nie może ubiegać się o obniżenie opłaty rocznej, gdy jej wartość jest niższa od ceny uzyskanej w przetargu. Natomiast, dopiero od dnia 22 września 2004 r., ustawodawca wprowadził od tego wyłączenia jeden tylko wyjątek. Otóż, dodając do art. 77 ust. 2 zdanie drugie, ustawodawca zdecydował, iż w stosunku do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, owe wyłączenie działa jedynie przez 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy w przewidzianej prawem formie. Po upływie tego okresu, wyłączenie to przestaje wiązać uprawnionego użytkownika wieczystego. Z treści art. 77 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami płynie zatem prosty wniosek, że poza użytkownikami wieczystymi gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, żaden inny użytkownik wieczysty, na rzecz którego to prawo zostało ustanowione na inne cele niż mieszkaniowe (np. działalność gospodarcza, kulturalna, oświatowa i inne), w ogóle nie będzie mógł skorzystać z obniżenia opłaty rocznej w sytuacji, gdy wartość nieruchomości będzie niższa od ceny jej nabycia ustalonej w przetargu. W opinii Rzecznika, zarówno bezwzględny zakres wyłączenia (art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak również wyjęcie jednej tylko grupy użytkowników wieczystych spod tego

wyłączenia (art. 77 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), są rozwiązaniami prawnymi niezgodnymi ze wskazanymi na wstępie niniejszego pisma wzorcami konstytucyjnymi.

Dostrzegając niewątpliwą potrzebę zabezpieczenia interesów podmiotów publicznych przed tym, aby użytkownik wieczysty, który windując cenę wygrał przetarg, nie ubiegał się wkrótce po nabyciu nieruchomości gruntowej o obniżenie opłaty rocznej z powołaniem się na to, że jej wartość *de facto* jest niższa, Rzecznik uważa, iż mimo wszystko, przyjęty w art. 77 ust. 2 zd. 1 omawianego aktu prawnego zakres wyłączenia nadmiernie ingeruje w prawo użytkownika wieczystego. W ocenie Rzecznika, to bezwzględne i nieograniczone w czasie wyłączenie wykracza poza dopuszczalne granice ingerencji w prawo użytkownika wieczystego (prawo majątkowe), co w efekcie prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 (na temat zasady proporcjonalności szerzej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK z 2000 r., Nr 1, poz. 3). O ile bowiem, tak jak to ustawodawca uczynił w art. 77 ust. 2 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ograniczone wyłączenie (5 lat) aktualizacji opłaty rocznej ma swoje prawne uzasadnienie i zasługuje na akceptację, o tyle zupełne wyłączenie z art. 77 ust. 2 zd. 1 tejże ustawy nie znajduje już swojego oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest to środek prawny, którego nie można nazwać koniecznym w demokratycznym państwie prawa, i który nakłada zbyt duży ciężar na osoby uprawnione, czyli użytkowników wieczystych nieruchomości wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe. Osoby te, w przeciwieństwie do użytkowników wieczystych nieruchomości mieszkaniowych, są całkowicie pozbawione prawnej możliwości obniżenia opłaty rocznej, gdy np. na skutek działania różnych czynników zewnętrznych, od nich niezależnych, wartość nieruchomości gruntowej spadła. Konkludując, zdaniem Rzecznika, wyłączenie aktualizacji opłaty rocznej w warunkach przewidzianych w art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., ze względów słusznościowych i prawnoekonomicznych powinno mieć ograniczony w czasie charakter i obejmować wszystkich użytkowników wieczystych, gdyż tylko wówczas nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady proporcjonalności i równej ochrony praw majątkowych.

Wypowiadając się pozytywnie o nowym rozwiązaniu prawnym, jakie znalazło się w art. 77 ust. 1 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przekonaniu Rzecznika nie można jednak powstrzymać się od częściowej jego krytyki. Otóż Rzecznik nie dostrzega, dlaczego tylko jedna z grupy użytkowników wieczystych powinna być uprzywilejowana, jeśli chodzi o pięcioletni okres wyłączenia stosowania art. 77 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Takie uprzywilejowanie użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w ocenie Rzecznika, świadczy o naruszeniu konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (zasady równości). Oto bowiem, spośród podmiotów posiadających tę samą cechę

istotną, relewantną, tylko część z nich po upływie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego, ma prawo żądać obniżenia opłaty rocznej. A więc, pomimo tego, iż zarówno w przypadku nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe, jak też i na inne cele, występują te same podmioty (użytkownicy wieczystości), są one różnie traktowane, ponieważ tylko ci pierwsi mogą po upływie 5 lat korzystać z uprawnienia do ubiegania się o obniżenie opłaty rocznej, natomiast ci drudzy w ogóle takiego uprawnienia nie mają. A zatem, sytuacja taka jasno pokazuje, iż dochodzi do naruszenia art. 64 ust. 2 (na temat zasady równości szerzej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00, OTK z 2001 r., Nr 8, poz. 298).

Biorąc więc pod uwagę powyższe okoliczności, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie konieczności podjęcia określonych działań legislacyjnych, mających na celu usunięcie tego niekorzystnego stanu prawnego. Wydaje się, iż przede wszystkim ze względu na to, że art. 77 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w opinii Rzecznika, narusza wskazane uprzednio wzorce konstytucyjne, wymaga on dostosowania (zmiany) do wymogów stawianych przez ustawę zasadniczą. Będę też wdzięczny, za nadesłanie Rzecznikowi stanowiska, jakie zajął Pan Minister w przedmiotowej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich