



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-693298-IV/12/JP

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 4 czerwca 2012 r.

Pan

Sławomir Nowak

**Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej**

Warszawa

szanowny Panie Ministrze

Na tle jednej ze skarg wyłoniły się wątpliwości co do treści art. 77 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 roku Nr 102, poz. 651 ze zm.*) (dalej: u.g.n.). Zgodnie z aktualnym (po kolejnych nowelizacjach) brzmieniem art. 77 ust. 4 u.g.n. przy aktualizacji opłaty rocznej na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. W świetle art. 77 ust. 5 u.g.n. zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej następuje również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach.

W pierwotnym brzmieniu, przepis art. 77 ust. 4 u.g.n. miał charakter jedynie odsyłający. Zaliczenie nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego odbywało się przy odpowiednim zastosowaniu art. 148 ust. 4 u.g.n. dotyczącego zaliczania na poczet opłaty adiacenckiej wartości świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Następnie, na mocy art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (*Dz. U. Nr 6, poz. 70*), ustawodawca wprowadził zachował odsyłający charakter art. 77 ust. 4 u.g.n.

ale doprecyzował, że zaliczenie nakładów będzie możliwe jedynie na poczet różnicy pomiędzy opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową. Celem nowelizacji było bardziej czytelne i jednoznaczne określenie trybu zaliczania świadczeń użytkowników wieczystych na poczet zaktualizowanych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego *{por. Druk Sejmowy nr 572 z dnia 25 sierpnia 1998 r., Sejm RP III Kadencji}*).

Kolejna nowelizacja art. 77 ust. 4 u.g.n. została dokonana ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 141, poz. 1492*), która weszła w życie z dniem 22 września 2004 roku. Zmiana polegała na pozbawieniu art. 77 ust. 4 u.g.n. charakteru odsyłającego, a w konsekwencji na samodzielnym unormowaniu przesłanek zaliczenia nakładów w tym przepisie. Zgodnie z nim, przy aktualizacji opłaty rocznej, na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji.

W ocenie Rzecznika, treść art. 77 ust. 4 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 roku budzi wątpliwości interpretacyjne i nie pozwala na jednoznaczne odczytanie intencji ustawodawcy. Przepis ten może być interpretowany w ten sposób, że nakłady ponoszone przez użytkownika wieczystego można rozliczać na bieżąco tj. przy najbliższej aktualizacji opłaty rocznej. Za taką wykładnią przemawiałyby treść przepisów obowiązujących przed dniem 22 września 2004 roku oraz wypracowany przez praktykę zakres odpowiedniego stosowania art. 148 ust. 4 u.g.n. Ponadto, z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zmiana art. 77 ust. 4 u.g.n. miała charakter uściślający, redakcyjny, a nie merytoryczny *{por. Druk Sejmowy nr 1421 z dnia 12 marca 2003 r., Sejm RP IV Kadencji}*).

Nie ulega jednak wątpliwości, że wykładnia językowa art. 77 ust. 4 u.g.n. prowadzi do wniosku, iż rozliczenie nakładów w ogóle nie jest możliwe przy dokonywaniu pierwszej aktualizacji opłaty rocznej. Przepis ten umożliwia bowiem zaliczanie nakładów poniesionych po dokonaniu ostatniej aktualizacji, a przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej nie może być mowy o nakładach poniesionych po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Problem ten został dostrzeżony w doktrynie przez Gabriela Węgrzyna i Andrzeja Nikiforów, którzy sugerują że taka zmiana redakcyjna przepisu powinna być traktowana jako skutek uboczny niestarannej legislacji, czy wpadka językowa legislatora *{por. G. Węgrzyn, A. Nikiforów, Problematyka zaliczania na poczet opłaty rocznej wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego. Uwagi na tle artykułu Jakuba Jana Zięty, Samorząd Terytorialny 10/2010}*).

Wydaje się, że ustawodawca dostrzegł ten problem i podjął próbę jego rozwiązania poprzez dodanie do art. 77 u.g.n. nowego ust. 5 i ust. 6 (art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 173, poz. 1218*)). Celem dodania ust. 5 do art. 77 u.g.n. było stworzenie możliwości zaliczania wartości nakładów poniesionych na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej również w przypadku, gdy pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów przy aktualizacji opłaty nie było możliwe uwzględnienie wartości tych nakładów. Taka konstatacja wynika także z uzasadnienia projektu ustawy (*Druk Sejmowy nr 1468, Sejm RP V Kadencji*). Wprowadzenie art. 77 ust. 6 u.g.n. rozszerzyło natomiast zakres nakładów podlegających zaliczeniu o nakłady konieczne wpływające na cechy techniczno-użytkowe gruntu, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej.

Wprowadzenie art. 77 ust. 5 u.g.n. nie rozwiązało jednak problemu wynikającego z przesłanki zaliczenia nakładów określonej w art. 77 ust. 4 *in fine*. Regulacja zawarta w art. 77 ust. 5 u.g.n. pozwala wprawdzie na zaliczenie nakładów, które nie zostały uwzględnione w poprzednio dokonanych aktualizacjach, ale nie pozwala na zaliczenie nakładów już przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej. O powyższym świadczą pojawiające się wyroki sądów powszechnych (*por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 3 marca 2010 roku sygn. akt II Ca 106/10, uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 28 października 2011 roku sygn. akt I C 231/11*). Orzekające w w/w sprawach sądy przyjęły, że nakłady poniesione przez wieczystego użytkownika po oddaniu mu gruntu w użytkowanie wieczyste, a przed pierwszą aktualizacją opłaty, nie mogą być zaliczone na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną przy pierwszej aktualizacji opłaty, natomiast mogą być zaliczone przy którejkolwiek kolejnej aktualizacji, zgodnie z art. 77 ust. 5 u.g.n. Wprawdzie w/w sądy uzasadniły przyjętą wykładnię art. 77 ust. 4 u.g.n. w sposób lakoniczny, ale kierunek rozstrzygnięcia jest jednoznaczny i zakłada, że ust. 5 art. 77 u.g.n. umożliwia jedynie odzyskanie nakładów poniesionych przed pierwszą aktualizacją ale dopiero przy kolejnej aktualizacji.

W ocenie Rzecznika, literalna wykładnia art. 77 ust. 4 u.g.n. zaprezentowana w w/w orzeczeniach sądów powszechnych nie oddaje intencji ustawodawcy i jest nie do pogodzenia z celem tego przepisu. Należy wskazać, że wyłączenie możliwości zaliczenia nakładów przy pierwszej aktualizacji opłaty rocznej nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia, a bezpośrednią konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest wyłącznie ograniczenie i rozciągnięcie w czasie wzajemnych rozliczeń z tytułu poniesionych nakładów. Nie sprzyja to także koncentracji ewentualnego materiału dowodowego w odniesieniu

do zaliczenia nakładów. Zdaniem Rzecznika, nie sposób racjonalnie uzasadnić regulacji, zgodnie z którą nakłady poniesione po pierwszej aktualizacji można zaliczyć od razu przy drugiej aktualizacji, a nakłady poniesione przed pierwszą aktualizacją można zaliczyć dopiero przy drugiej aktualizacji opłaty. Przedstawiciele doktryny tj. G. Węgrzyn i A. Nikiforów we wskazanym wyżej artykule doszli nawet do wniosku, że art. 77 ust. 4 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 roku zawiera dodatkową przesłankę zaliczenia w postaci konieczności dokonania co najmniej dwukrotnej aktualizacji.

Nie ulega wątpliwości, że jeżeli wprowadzenie nowej przesłanki zaliczenia nakładów do art. 77 ust. 4 u.g.n. było zamierzonym zabiegiem legislacyjnym ustawodawcy, to przepis ten budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepisy prawa nie powinny być formułowane w sposób dopuszczający tak rozbieżne interpretacje, które jak się wydaje wypaczają intencje ustawodawcy i z pewnością nie znajdują żadnego racjonalnego uzasadnienia, które można byłoby odczytać np. z dokumentów przygotowawczych tj. uzasadnienia projektu ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku.

Trzeba zwrócić także uwagę, że określenie dodatkowej przesłanki dopuszczalności zaliczenia nakładów jest rozwiązaniem mniej korzystnym dla adresatów normy, a zatem powinno wiązać się z zastosowaniem takich przepisów przejściowych, by adresaci mogli dokończyć przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”. Zgodnie z art. 1 pkt. 43b ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku, art. 77 ust. 4 u.g.n. w nowym brzmieniu wszedł w życie w terminie 3 miesięcy od dnia jego ogłoszenia, sama zaś ustawa, której był elementem, nie zawierała żadnych przepisów przejściowych dotyczących wszczętych i będących w toku spraw aktualizacyjnych, w czasie których został zgłoszony lub mógł być zgłoszony wniosek użytkownika o rozliczenie nakładów, ani też przepisów przejściowych dotyczących możliwości rozliczenia nakładów poniesionych przed wejściem w życie nowelizacji nawet, gdy proces pierwszej aktualizacji nie był wówczas wszczęty.

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 roku K 13/01 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił znaczenie zasady zaufania obywatela do państwa. Poszanowanie tej zasady oznacza, że skoro rozpoczęte zostało określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie, to obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten czas wykorzystać, chyba że zajdą sytuacje szczególne. Ponadto zasada ta wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej


podmiotów, dokonywana była z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Nie ulega wątpliwości, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia właściwej *vacatio legis* i przepisów przejściowych dla sytuacji, w której, w nowelizowanych przepisach ustawy, wprowadza się nowe uregulowania, zwłaszcza bardziej restrykcyjne dla zainteresowanych *{por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2003 roku K 39/01}*. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami, po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść. Ustanawianie odpowiednich przepisów przejściowych służy ochronie „interesów w toku”, przeciwdziała bowiem zaskakiwaniu obywateli nowymi regulacjami prawnymi. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie sformułował trzy przesłanki, przy spełnieniu których powstaje po stronie ustawodawcy obowiązek poszanowania „interesów w toku”: przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; przedsięwzięcie to - ze swej natury - musi mieć charakter rozłożony w czasie; obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów *(por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 roku K 26/97 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2009 roku P 6/09)*.

W ocenie Rzecznika, brak przepisów przejściowych związanych z wprowadzeniem do art. 77 ust. 4 u.g.n. dodatkowej przesłanki zaliczenia nakładów, pozostaje w sprzeczności z opisanymi wyżej konstytucyjnymi standardami ochrony „interesów w toku” oraz narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W realiach niniejszej sprawy, milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za jego wolę bezpośredniego działania nowego prawa. Zasada ta nie powinna być jednak stosowana w sytuacji, w której ze względu na ochronę „interesów w toku”, zachodzi konieczność przesądzenia, że sprawy, postępowania czy przedsięwzięcia wszczęte w czasie obowiązywania przepisów dotychczasowych są kontynuowane pod rządami tych przepisów. Przepisy przejściowe powinny mieć jednoznaczną i precyzyjną redakcję, odnosić się do konkretnych sytuacji, które zaistniały bądź mogły zaistnieć pod rządami dotychczasowych przepisów. Przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 28 listopada 2003 roku użytkownicy wieszki mieli jasność, że w przypadku dokonywania aktualizacji opłaty rocznej, stosownie do zasad wynikających z art. 77 u.g.n. będą uprawnieni do zaliczenia poniesionych nakładów na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną. Użytkownicy wieszki ponosili nakłady pod

razdami przepisów, które umożliwiały zaliczenie nakładów już przy pierwszej aktualizacji opłaty. Na skutek dokonywania nakładów i oczekiwania na możliwość ich rozliczenia w procedurze aktualizacyjnej, powstały chronione konstytucyjnie „interesy w toku”. Wejście w życie ustawy nowelizującej z dnia 28 listopada 2003 roku doprowadziło do przerwania stosunków kształtujących się pod rządami dotychczasowych przepisów. Niezależnie od takich okoliczności jak: poczynienie nakładów podlegających zaliczeniu, wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej bądź złożenie wniosku o dokonanie aktualizacji opłaty rocznej, skierowanie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego czy przekazanie sprawy do sądu powszechnego - od dnia 22 września 2004 roku możliwość zaliczenia nakładów możliwa jest wyłącznie w odniesieniu do nakładów poniesionych po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Bez znaczenia jest także okoliczność, czy użytkownik wieczysty przed dniem 22 września 2004 roku zgłosił bądź mógł zgłosić wniosek o rozliczenie nakładów. Czynienie nakładów oraz oczekiwanie na możliwość ich rozliczenia ze swej natury jest przedsięwzięciem rozłożonym w czasie. Nie ulega wątpliwości, że czynnikiem pogłębiającym problem jest fakt, że postępowania aktualizacyjne mają długotrwały charakter np. w badanej przez Rzecznika indywidualnej sprawie postępowanie zostało zainicjowane wobec skarżącego w 2001 roku, a obecnie jest na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji. W sprawie skarżącego jest to pierwsza aktualizacja opłaty, w toku której usiłuje on rozliczyć nakłady sprzed ponad 10 lat. Co więcej, aktualizacja opłaty rocznej możliwa jest nie częściej niż raz na trzy lata, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie. W praktyce stosowania prawa dochodzi zatem do sytuacji, w których nakłady poczynione na nieruchomość przed dniem 22 września 2004 roku, na skutek długotrwałości procedur aktualizacyjnych nie zostały dotychczas rozliczone. Istnieje uzasadnione przypuszczenie, że proces ten będzie rozciągnięty w czasie na kilka czy nawet kilkanaście lat.

W związku z poczynionymi uwagami, stosownie do treści art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w sprawie przedstawionych zagadnień.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Traciuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich