



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-640972-IV/10/RG

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

Warszawa, dnia 25.05.2010 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

W związku z napływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami, w których skarżący podnoszą że wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wzrosła nawet o kilkaset procent, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na niżej wskazane zagadnienia.

Zgodnie z art. 71-72 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.) za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Natomiast opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok.

Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 tej ustawy, przy czym wysokość stawek procentowych opłat rocznych jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana i kształtuje się w granicach od 0,3 % do 3 % ceny nieruchomości gruntowej. Podstawą określania ceny jest według ustawy wartość nieruchomości ustalana przez rzeczoznawców majątkowych.

Zgodnie z art. 77 u.g.n. wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadza także specjalny dwustopniowy (przed samorządowym kolegium odwoławczym i sądem powszechnym) tryb kontroli zgodności aktualizacji opłat rocznych z ustawowym wyznacznikiem, jakim jest wzrost wartość nieruchomości.

W ocenie Rzecznika wyżej opisany sposób ustalania opłat rocznych, który poprzez ustalanie ich jako określonego procentu wartości nieruchomości uzależnia ich wysokość od zmian wartości nieruchomości, ma swoje oczywiste zalety. Wprowadza bowiem przewidywalny mechanizm ustalania wysokości opłat, zabezpieczając użytkownika wieczystego przed arbitralnymi i nieprzewidywalnymi zmianami wysokości opłat umożliwiając jednakże również właścicielowi nieruchomości zachowanie stałej proporcji korzyści osiąganych z rzeczy do jej wartości.

Właściwe funkcjonowanie tego mechanizmu zakłada jednak racjonalne zachowanie stron tego stosunku prawnego, które w przypadku istotnej zmiany wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste uruchamiają proces aktualizacji opłat rocznych korzystając z uprawnienia do zainicjowania tej procedury przewidzianego przez art. 78 ust. 1 i 81 ust. u.g.n. O ile powyższe założenie wydaje się sprawdzać się w odniesieniu do użytkownika wieczystego, który co do zasady dąży do zmniejszenia obciążeń finansowych związanych z użytkowaniem wieczystym, to jednakże częstokroć zawodzi w odniesieniu do podmiotów publicznych, które z mocy prawa są jedyną kategorią właścicieli nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Podmioty publiczne wbrew dyrektywie zawartej w art. 12 u.g.n. nie zawsze dążą do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, przez co rozumieć należy nakaz takiego zarządzania, aby była ona gospodarczo efektywna.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami daje wprawdzie gminom możliwość corocznej aktualizacji opłat (art. 77 i n.), jednak - wobec braku ustalonej wartości katastralnej, która stanowiłaby podstawę uruchomienia generalnego mechanizmu waloryzacji - aktualizacja wymaga ciągłego zatrudniania biegłych od wyceny nieruchomości. Jest więc oczywiste, że proces aktualizacji, ze względu na swą masowość, postępuje stopniowo. Z tego powodu użytkownicy wieczystości uiszczają opłaty ustalone w różnych latach, także w odległej przeszłości, co oczywiście wpływa zasadniczo na ich wysokość. Konsekwencją tego jest nie tylko znaczne, nieusprawiedliwione, zróżnicowanie należności, ale i w niektórych przypadkach ich nieprzewidywalność. Szczególne nasilenie problemu występuje w wielkich miastach, gdzie ilość użytkowników wieczystych oraz wysokie koszty aktualizacji powodują, że jest ona dokonywana raz na kilkadziesiąt lat. Ta okoliczność wraz ze zjawiskiem szybkiego wzrostu wartości nieruchomości położonych w dużych aglomeracjach powoduje, że różnica w wysokości opłat przed i po dokonaniu aktualizacji sięga kilkuset, a nawet kilku tysięcy procent. Taki jednorazowy wzrost opłat za użytkowanie wieczyste zasadniczo zmienia warunki stosunku prawnego łączącego właściciela i użytkownika wieczystego w sposób nagły stawiając

użytkownika wieczystego przed koniecznością ponoszenia dużo wyższych opłat za użytkowanie wieczyste, na którą to konieczność nie był on przygotowany. Należy tu wskazać, że skorzystanie z procedury zakwestionowania wysokości zaktualizowanej opłaty rocznej nie może co do zasady zmienić sytuacji użytkownika wieczystego, gdyż zarówno samorządowe kolegium odwoławcze jak i sąd powszechny w toku rozpatrywania takiej sprawy są związane jasnymi przepisami prawa, które uzależniają wysokość opłaty rocznej od wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Zakwestionowanie wzrostu wysokości opłaty rocznej pozwala co prawda użytkownikowi wieczystemu na uiszczenie dotychczasowych opłat w czasie prowadzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem do samorządowego kolegium odwoławczego, jednakże w przypadku oddalenia wniosku lub ustalenia orzeczeniem samorządowego kolegium odwoławczego wysokości opłat rocznych w innej niż dotychczasowa kwocie nowa wysokość opłat obowiązywać będzie począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty.

W świetle obowiązujących przepisów podmiot publiczny, który od wielu lat nie aktualizował wysokości opłat rocznych, jest uprawniony po wypowiedzeniu ich dotychczasowej wysokości do ustalenia ich w wysokości wielokrotnie przekraczającej dotychczas ponoszone opłaty. Jeżeli wysokość tych opłat wynika z rzeczywistego wzrostu wartości nieruchomości od momentu ich poprzedniego ustalenia użytkownik, wieczysty nie może skutecznie zakwestionować nowej wysokości opłat, nawet jeżeli ze względu na nagłość wprowadzenia opłat lub ich dotkliwość konkretny użytkownik wieczysty nie jest w stanie zgromadzić odpowiednich środków finansowych na pokrycie tych opłat.

W tej sytuacji wydaje się zasadne wprowadzenie mechanizmu, który w przypadku radykalnej różnicy pomiędzy wartością nieruchomości ustaloną w aktualnym operacie szacunkowym, a poprzednią wyceną nieruchomości spowodowałby pewne rozłożenie w czasie dostosowywania wysokości opłat rocznych do wartości rynkowej nieruchomości dając możliwość użytkownikom wieczystym przystosowania się do istotnej zmiany obciążeń finansowych wynikających z zawartej umowy użytkowania wieczystego. Należy tu wskazać, że sposób ustalania wysokości opłat rocznych został wyłączony przez ustawodawcę ze sfery umownych stosunków stron i został uregulowany normami o charakterze imperatywnym zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z tego względu dopuszczalna wydaje się również taka ingerencja ustawodawcy w określone w ustawie mechanizmy aktualizacji opłat rocznych, która ogranicza możliwość jednorazowej aktualizacji wartości tych opłat. Ograniczenie to nie powinno przy tym pozbawiać właściciela nieruchomości możliwości

pełnego zaktualizowania wartości tych opłat w dłuższym okresie czasowym. Ograniczenie takie ingeruje bowiem w treść prawa własności chronionego przez art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz narusza wywodzoną z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1 Konstytucji zasadę samodzielności majątkowej jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo szeroki zakres uprawnień przysługujących użytkownikowi wieczystemu powoduje, że uprawnienia właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste co do zasady sprowadzają się jedynie do pobierania pożytków z prawa własności w postaci opłat rocznych użytkownika wieczystego. Zaś środki finansowe wpływające do gmin z tytułu rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, zgodnie z ustawą o finansowaniu gmin, stanowią część dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym ingerencja ustawodawcy w mechanizm aktualizacji opłat rocznych musi spełniać kryteria proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw określone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, a w szczególności nie może prowadzić do pozbawienia istoty tych praw.

Należy także dostrzegać, że proponowane zmiany powinny skłonić gminy do systematycznego aktualizowania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, a przez to stworzyć ustrojowe warunki prawidłowego funkcjonowania mechanizmu finansów samorządowych jednostek organizacyjnych. Nie wydają się bowiem zasadne wyjaśnienia organów samorządowych, że brak aktualizacji spowodowany jest wysokim kosztem postępowania w tym zakresie ze względu na konieczność sporządzenia operatów szacunkowych. Częstsza aktualizacja opłat pomimo konieczności początkowego wydatkowania większych środków na sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości w dłuższej perspektywie czasowej powinna przyczynić się do zwiększenia dochodów gmin.

Mając na uwadze przedstawione zagadnienie, na podstawie 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 rozważenie podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia takich uregulowań prawnych, które ograniczą możliwość rażącej podwyżki opłat rocznych uiszczanych przez użytkownika wieczystego i spowodują rozłożenie w czasie dostosowywania wysokości opłat rocznych do wartości rynkowej nieruchomości.

z pozdrowieniami

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk