

**Dominik Delczyk<sup>1</sup>**

OIRP we Wrocławiu

ORCID ID: 0000-0002-7048-5125

**Paweł Bury<sup>2</sup>**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID ID: 0000-0002-4292-1225

# STOSOWANIE PRZEPISÓW USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI DO AKTUALIZACJI WYSOKOŚCI OPŁATY ROCZNEJ ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCEJ W SKŁAD ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

## ABSTRACT

**Application of the provisions of the Real Property Management Act to update the amount of the annual fee for perpetual usufruct of real property included in the Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury**

The article concerns the possible scope of application of the provisions of the Real Property Management Act to update the annual fee for the perpetual usufruct of real property included in

<sup>1</sup> Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Adres do kontaktu: dominikdelczyk@gmail.com.

<sup>2</sup> Doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Adres do kontaktu: pawel.bury.kancelaria@gmail.com.

the Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury. The considerations undertaken concern, for instance, the scope of the reference expressed in Article 17b(2a) of the Act on the management of the agricultural real property of the Polish State Treasury, the admissibility of the application of Article 77 of the Real Property Management Act and its significance for perpetual usufructuaries.

**Keywords:** perpetual usufruct, perpetual usufructuary, Agricultural Property Stock of the Polish State Treasury, agricultural land, update of the annual fee

**Słowa kluczowe:** użytkowanie wieczyste, użytkownik wieczysty, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, grunty rolne, aktualizacja opłaty rocznej

## 1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 238 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>3</sup> użytkownik wieczysty w czasie, w którym trwa jego prawo, zobowiązany jest do uiszczania opłaty rocznej na rzecz właściciela nieruchomości.

Niniejszy artykuł dotyczy istotnej zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia problematyki aktualizacji wysokości opłaty rocznej za użytkowanie nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>4</sup>. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, czy przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup> winny znaleźć zastosowanie do zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, w tym w szczególności, czy zastosowanie powinien znaleźć art. 77 u.g.n. Odpowiedź na to pytanie ma więc ważne znaczenie dla prawidłowego określenia sytuacji prawnej, w jakiej znajdzie się użytkownik wieczysty, wobec którego dokonano zmiany dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Jej udzielenie pozwoli również odpowiedzieć na pytanie o sposób, w jaki prawodawca w tym konkretnym przypadku zdecydował się uwzględnić interesy Skarbu Państwa i użytkowników wieczystych, oraz o wartości, które zdecydował się chronić, a także czy wyważył te interesy i wartości w odpowiedni sposób. Wszak decyzje w procesie legislacyjnym podejmowane są w możliwym do empirycznego odtworzenia kontekście aksjologicznym<sup>6</sup>. Badania poprzedzające powstanie niniejszej pracy przeprowadzone zostały za pomocą metody formalno-dogmatycznej.

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.); dalej: k.c.

4 Dalej: zasób. W skład zasobu – zgodnie z art. 12 ust. 1 w związku z art. 1 i 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 z późn. zm.); dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa lub u.g.n.r. – wchodzą m.in. nieruchomości rolne w rozumieniu k.c.

5 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.); dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.

6 Zob. szerzej T. Biernat, *Dyskurs legislacyjny a problem neutralizacji wartości w prawie*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014, s. 19.

## 2. Relacje pomiędzy ustawą o gospodarce nieruchomościami a ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W art. 2 u.g.n. wymieniony został otwarty katalog aktów normatywnych, których ustawa ta nie narusza, uwzględniający w pkt 4 ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W judykaturze i piśmiennictwie art. 2 u.g.n. interpretowany jest zazwyczaj na jeden z dwóch sposobów<sup>7</sup>: pierwszy – zgodnie z którym ustawa o gospodarce nieruchomościami pełni względem wymienionych w nim ustaw (w tym wobec ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) funkcję uzupełniającą i znajduje zastosowanie w sytuacjach nieuregulowanych ich przepisami<sup>8</sup>, albo drugi – zgodnie z którym zastosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach uregulowanych ustawami wymienionymi w jej art. 2 (w tym w sprawach dotyczących nieruchomości rolnych Skarbu Państwa) możliwe jest jedynie w sytuacji wyraźnego odesłania zawartego w przepisach odpowiedniej spośród tych ustaw<sup>9</sup>.

Uważamy, że pogląd o konieczności zawarcia w ustawie odrębnej wyraźnego odesłania, aby móc zastosować ustawę o gospodarce nieruchomościami, nie jest przekonujący. W art. 2 u.g.n. nie wyłączono bowiem zastosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach uregulowanych wymienionymi tam ustawami. Za jej uzupełniającym względem nich charakterem przemawia też wykładnia językowa – posłużenie się przez prawodawcę zwrotem „nie narusza”. Na aprobatę zasługuje przy tym pogląd, zgodnie z którym, aby możliwe było zastosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do materii objętej zakresem przedmiotowym innych ustaw, poza brakiem wyłączenia wprost zastosowania jej przepisów, konieczne jest także nienaruszanie funkcjonalnej wykładni przepisów odpowiedniej ustawy<sup>10</sup>.

## 3. Zakres normowania przepisu art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Artykuł 77 u.g.n. dotyczy problematyki aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i zawiera regulacje zabezpieczające interes użytkownika

<sup>7</sup> Na temat sposobów interpretacji art. 2 u.g.n. w literaturze i orzecznictwie zob. szerzej G. Matusik, komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, LEX.

<sup>8</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 24 października 2012 r., II OW 121/12, Legalis nr 1110056; postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2009 r., II OW 51/08, Legalis nr 1257868; wyrok SN z dnia 21 maja 2004 r., V CK 503/03, OSNC 2005 nr 5, poz. 92; M. Wolanin, komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis; E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 2, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX; J. Dydenko, T. Telega, komentarz do art. 2, [w:] J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018, LEX; Ł. Sanakiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; G. Matusik, komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce...*; czy R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, LEX.

<sup>9</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., II FSK 1547/15, Legalis nr 1332296; czy wyrok SN z dnia 18 lutego 2009 r., I CSK 389/08, Legalis nr 242478.

<sup>10</sup> Zob. szerzej M. Wolanin, komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce...*

wieczystego jako zasadniczo słabszej strony stosunku prawnego. Wynika z niego kilka istotnych kwestii.

Przed wszystkim art. 77 ust. 1 u.g.n. reglamentuje częstotliwość, z jaką możliwe jest dokonywanie aktualizacji wysokości opłaty rocznej, stanowiąc, że nie może ona być przeprowadzana częściej niż raz na trzy lata.

Przepis art. 77 ust. 2a u.g.n. przewiduje z kolei mechanizm rozłożenia w czasie skutków wzrostu opłaty po aktualizacji. Stanowi on, że w przypadku, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą kwotę ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach. Opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji jest równa kwocie wynikającej z tej aktualizacji.

Oznacza to, że w pierwszym roku od aktualizacji użytkownik wieczysty wnosi opłatę w wysokości dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej, w drugim roku w wysokości dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej powiększonej o połowę nadwyżki ponad dwukrotność tej opłaty, a w trzecim roku w wysokości stanowiącej sumę opłaty rocznej uiszczony w drugim roku i połowy nadwyżki<sup>11</sup>.

Odpowiedź na pytanie, czy art. 77 ust. 2a u.g.n. znajduje zastosowanie względem nieruchomości wchodzących w skład zasobu, ma więc doniosłe znaczenie praktyczne z uwagi na sygnalizowaną w literaturze<sup>12</sup> powszechność sytuacji podwyższenia wysokości opłaty rocznej. Brak zastosowania tego przepisu stawiałby użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład zasobu w gorszym położeniu niż pozostałych użytkowników wieczystych, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Zgodnie z art. 77 ust. 3 u.g.n. aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu lub na wniosek użytkownika wieczystego, a ustalając jej wysokość, uwzględnia się wartość nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Natomiast art. 77 ust. 4 u.g.n. i art. 77 ust. 6 u.g.n. stanowią o zaliczeniu na poczet różnicy między opłatą zaktualizowaną a opłatą dotychczasową poniesionych przez użytkownika wieczystego nakładów na budowę na gruncie stanowiącym przedmiot użytkowania wieczystego<sup>13</sup> dróg oraz podziemnych, naziemnych lub nadziemnych przewodów

11 Brzmienie art. 77 ust. 2a u.g.n. nie jest najtrafniej zredagowane, co może wywoływać problemy z jego stosowaniem. Sąd Najwyższy, w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Toruniu, uchwalił: „W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty, użytkownik wieczysty w drugim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości stanowiącej sumę dwukrotności dotychczasowej opłaty i połowy nadwyżki ponad dwukrotność tej opłaty, a w trzecim roku od aktualizacji wnosi opłatę w wysokości stanowiącej sumę opłaty ustalonej w drugim roku i połowy nadwyżki ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (art. 77 ust. 2a zdanie drugie i trzecie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.)”. Zob. szerzej uchwała SN z dnia 28 lutego 2013 r., III CZP 110/12, OSNC 2013 nr 10, poz. 114.

12 Zob. szerzej M. Okoński, *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Nieruchomości i Prawo” 2013, nr 2–3, s. 16.

13 Mimo że nie zostało to *expressis verbis* wyrażone w art. 77 ust. 4 u.g.n. ani w art. 77 ust. 6 u.g.n., za Sądem Okręgowym we Wrocławiu (wyrok z dnia 28 lutego 2014 r., I C 1563/12, Legalis nr 2170818) należy

lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, wybudowanych z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także poniesionych przez użytkownika wieczystego nakładów koniecznych mających wpływ na techniczno-użytkowe cechy gruntu, jeśli dzięki nim wzrosła wartość nieruchomości gruntowej.

#### 4. Zakres odesłania zawartego w art. 17b ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W art. 17b u.g.n.r. przewidziano pewne zrębowe zasady odnoszące się do opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Nie jest to jednak regulacja kompletna – o czym świadczy zawarte w art. 17b ust. 2a u.g.n.r. odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, o którym będzie dalej jeszcze mowa.

Sposób ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu określony został w art. 17b ust. 1 i 2 u.g.n.r. Wysokość przedmiotowej opłaty określona została jako pewien procent wartości nieruchomości<sup>14</sup>, którego wysokość uzależniona jest od celu, na jaki wykorzystywana jest ta nieruchomość. W art. 17 ust. 2 u.g.n.r. stanowiącym względem art. 17b ust. 1 u.g.n.r. *lex specialis* określono zaś sposób ustalania wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dla Polskiej Akademii Nauk, Centrum Łukasiewicz, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz oraz innych instytutów badawczych – wnoszone przez nie opłaty roczne odpowiadają cenie 20 kg żyta z hektara przeliczeniowego w rozumieniu przepisów dotyczących podatku rolnego.

Zgodnie z art. 17b ust. 2a u.g.n.r. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Przepis ten stanowi także, że do przedmiotowych zawiadomień odpowiednio stosuje się „przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej”. Chodzi zatem w tym przypadku o stosowne przepisy u.g.n. dotyczące aktualizacji opłaty rocznej. Niemniej nieprecyzyjne określenie zakresu odesłania rodzi spór o to, które przepisy u.g.n. należy w praktyce zastosować.

---

uznać, że przepisy te odnoszą się wyłącznie do nakładów poczynionych przez użytkownika wieczystego na nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego, a nie do budynków i budowli znajdujących się na tym gruncie, stanowiących własność użytkownika wieczystego. Nieuprawnione jest jednak wyrażone w tym wyroku twierdzenie, że aby przepisy te znajdowały zastosowanie, nieruchomość stanowiąca przedmiot użytkowania wieczystego musi być niezabudowana.

<sup>14</sup> Wartość nieruchomości na potrzeby art. 17b ust. 1 u.g.n.r. ustalana jest na podstawie art. 30 ust. 1 u.g.n.r. z zastrzeżeniem, że w przypadku gruntów rolnych można ustalić ją na podstawie art. 30 ust. 2 u.g.n.r.

W orzecznictwie i piśmiennictwie można spotkać się zarówno z poglądem, że art. 17b ust. 2a u.g.n.r. pozwala na zastosowanie jedynie przepisów art. 78–81 u.g.n. jako dotyczących *stricto* postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej<sup>15</sup>, jak i ze stanowiskiem dopuszczającym zastosowanie także art. 77 u.g.n.<sup>16</sup> Aktualna praktyka przyjęta przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa opiera się z kolei na pierwszym ze stanowisk.

Pierwsze stanowisko jest negatywnym przykładem prowadzenia procesu wykładni jedynie w oparciu o dyrektywy językowe i literalne brzmienie przepisu. Zwolennicy tego podejścia, dokonując interpretacji zawartego w art. 17b ust. 2a u.g.n.r. zwrotu „przepisy dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej”, przyjmują w konsekwencji, że chodzi wyłącznie o przepisy proceduralne i nie baczą przy tym na negatywne następstwa takiego wyniku wykładni.

Reprezentatywne dla drugiej grupy poglądów jest orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., w którym – przedstawiając sposób rozumowania prowadzący do konkluzji o stosowaniu art. 77 ust. 2a u.g.n. – słusznie podkreślono: „Dokonując analizy zacytowanego powyżej art. 17b ust. 2a u.g.n.r., Kolegium stwierdziło, że przepis ten ani żaden inny zawarty w tej ustawie nie wyłącza *expressis verbis* stosowania w postępowaniu dotyczącym aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych będących we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych przepisu art. 77 u.g.n. Skoro racjonalny ustawodawca nie zawarł w treści przepisu art. 17b ust. 2a u.g.n.r. wyraźnego stwierdzenia mówiącego, że »do postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej nie stosuje się art. 77 u.g.n.« lub »do postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej stosuje się art. 78–81 u.g.n.«, a więc brakuje takiego przepisu w treści ustawy, który stanowiłby wyraźną podstawę prawną do wyłączenia stosowania art. 77 u.g.n., to organ administracji publicznej nie może go interpretować w sposób rozszerzający, a ponadto z oczywistym pokrzywdzeniem użytkownika wieczystego»<sup>17</sup>.

W naszej ocenie zasadne jest właśnie drugie z wymienionych stanowisk. Artykuł 77 u.g.n. funkcjonalnie uzupełnia przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie jest on sprzeczny z żadnym z nich i wyznacza pewne standardy aktualizacji wysokości opłaty rocznej, jakich należy oczekiwać w demokratycznym państwie prawa, a o których ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi

15 Zob. np. wyrok SA w Białymstoku z dnia 31 października 2014 r., I ACa 415/14, Legalis nr 1163512; wyrok SN z dnia 21 czerwca 2013 r., I CSK 741/12, Legalis nr 759432; czy wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., I ACa 39/13, Legalis nr 736221.

16 Zob. np. orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., SKO.41/II-8225/100/2014, Legalis nr 1361628; P. Bury, *Aktualizacja wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy praktyczne*, 2023, Legalis; P. Popradowski, komentarz do art. 17b, [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. tomu P. Popradowski, red. serii K. Osajda, 2023, Legalis; czy Ł. Sanakiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu... Niejednoznacznie w tej kwestii K. Leśkiewicz, komentarz do art. 17b, [w:] K. Leśkiewicz, Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

17 Orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 2 kwietnia 2015 r., SKO.41/II-8225/100/2014, Legalis nr 1361628.



Skarbu Państwa *expressis verbis* nie wspomina. Przyjęcie przeciwnego poglądu oznaczałoby przykładowo uznanie, że istnieje możliwość dokonania aktualizacji opłaty rocznej w każdym czasie – to art. 77 ust. 1 u.g.n. stanowi, że nie dokonuje się jej częściej niż raz na trzy lata. Wiązałoby to się ze stałą niepewnością po stronie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu co do wysokości opłaty rocznej.

Brak zastosowania art. 77 u.g.n. w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu oznaczałoby też, że nie byłoby regulacji o możliwości dokonania aktualizacji opłaty rocznej z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Użytkownik wieczysty nie mógłby zatem wystąpić o aktualizację opłaty rocznej w przypadku zmniejszenia wartości nieruchomości. Poza tym art. 77 ust. 3 u.g.n. stanowi, że podstawą aktualizacji opłaty rocznej jest wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego.

Mając na uwadze powyższe, uważamy, że odmienne traktowanie użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu i użytkownika wieczystego innych nieruchomości naruszałoby także konstytucyjną zasadę równości, która obejmuje równość w stanowieniu prawa i równość w stosowaniu prawa<sup>18</sup>.

Ustanowiona w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup> zasada równości rozumiana jest bowiem jako „nakaz traktowania sytuacji (podmiotów) podobnych w sposób podobny”<sup>20</sup>. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do konstytucyjnej zasady równości w stosowaniu prawa, zauważył zaś: „[...] równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej. Oznacza to pomijanie w procesie stosowania prawa cech i sytuacji, które w świetle prawa są nieistotne, jak również prowadzenie postępowania w sposób rzetelny i bezstronny”<sup>21</sup>.

Przekładając powyższe na tematykę stanowiącą przedmiot rozważań, zauważyć trzeba, że nie ma jakichkolwiek powodów, aby odmiennie (tj. gorzej) traktować użytkownika wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład zasobu. Nie legitymuje się on odmiennymi cechami istotnymi (relevantnymi), które przemawiałyby za takim odmiennym traktowaniem. Stoimy na stanowisku, że nie stanowi okoliczności pozwalającej traktować inaczej poszczególnych użytkowników wieczystych fakt, czy dana nieruchomość wchodzi w skład zasobu czy nie. Wobec tego nie ma żadnych przekonujących argumentów, dla których użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład zasobu nie mógłby skorzystać z dobrodziejstwa art. 77 ust. 2a u.g.n. i przewidzianego tam mechanizmu rozłożenia w czasie skutków wzrostu opłaty po aktualizacji. W procesie stosowania prawa, dokonując wykładni art. 17b ust. 2a u.g.n.r. i zawartego tam odesłania, należy

18 O konstytucyjnej zasadzie równości i jej elementach składowych zob. szerzej W. Borysiak, L. Bosek, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis oraz powołane tam orzecznictwo.

19 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: *Konstytucja RP*.

20 L. Garlicki, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 6.

21 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., K 63/07, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 60.

mieć to na względzie. Pominięcie art. 77 u.g.n. przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu (czyli przede wszystkim nieruchomości rolnych Skarbu Państwa) oznaczałoby, niemające uzasadnienia aksjologicznego i godzące w wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości, pomniejszenie standardów ochrony prawnej użytkowników wieczystych tych gruntów względem użytkowników wieczystych innych nieruchomości.

Pamiętać przy tym też warto, że rolnicy, nierzadko będący użytkownikami wieczystymi nieruchomości wchodzących w skład zasobu, stanowią kategorię osób podlegającą zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie polskim szczególnej ochronie. Wartości, których ochronie służy prawo, są wyznacznikiem jego jakości<sup>22</sup>, a zapewnienie należytej ochrony słabszym stronom stosunków prawnych ma istotne znaczenie we współczesnych porządkach prawnych<sup>23</sup>. Tym bardziej w analizowanym przypadku brak jest podstaw pozwalających uznać zróżnicowanie sytuacji użytkowników wieczystych gruntów rolnych Skarbu Państwa i użytkowników wieczystych innych nieruchomości za racjonalnie uzasadnione i proporcjonalne. Uznanie, że art. 77 u.g.n. nie znajduje zastosowania w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu, oznaczałoby niespójność aksjologiczną systemu prawa polskiego oraz jego odstępstwo w przedmiotowym zakresie od wartości uznawanych za zasługujące na szczególną ochronę przez prawo Unii Europejskiej.

Na zakończenie tej części rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę, że użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, który kwestionuje stanowisko Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i który uznaje, że w jego sprawie powinien jednak znaleźć zastosowanie art. 77 ust. 2 u.g.n., nie ma prawie żadnych środków prawnych pozwalających mu na dochodzenie swoich racji<sup>24</sup>. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, trzeba odnotować, że silnie w doktrynie i orzecznictwie jest reprezentowany pogląd<sup>25</sup>, zgodnie z którym zastosowanie art. 77 ust. 2a u.g.n. następuje dopiero po dokonaniu aktualizacji, na etapie zapłaty opłaty rocznej przez użytkownika wieczystego. Tym samym złożenie do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest uzasadniona w innej wysokości (tak samo sprzeciwu od orzeczenia kolegium do sądu powszechnego) nie spowoduje, że kolegium wypowie się w przedmiocie zastosowania art. 77 ust. 2a u.g.n.<sup>26</sup> Wówczas użytkownik wieczysty może co najwyżej uiścić zaktualizowaną opłatę roczną z uwzględnieniem mechanizmu

22 Zob. szerzej J. Mazurkiewicz, *Prawo firmowe „musi odejść”!*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 9, s. 2.

23 Zob. szerzej B. Gnela, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo handlowe dla ekonomistów*, red. B. Gnela, Warszawa 2019, s. 26.

24 Wydaje się, że użytkownik wieczysty mógłby wytoczyć powództwo do sądu powszechnego o ustalenie, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego za dany rok jest należna w wysokości uwzględniającej treść art. 77 ust. 2a u.g.n. Niemniej oczywistą wadą takiego rozwiązania jest konieczność poniesienia przez użytkownika opłaty sądowej.

25 Zob. np. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2012 r., III CSK 62/12, Legalis nr 637537.

26 Tak np. orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2023 r., SKO 4114/103/22, niepubl. Kolegium uznało, że problematyka ewentualnego zastosowania art. 77 ust. 2a u.g.n. pozostaje poza przedmiotem jego rozstrzygnięcia.



przewidzianego w art. 77 ust. 2a u.g.n., nie mając jednak żadnej pewności, jak taką zapłatę potraktuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i czy nie wytoczy przeciwko niemu powództwa o uiszczenie pozostałej części opłaty. Niewątpliwie nie służy to pewności prawa.

## 5. Podsumowanie

W naszej ocenie przepis art. 77 u.g.n. winien być stosowany przy aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzących w skład zasobu. Przedmiotowa interpretacja ma oparcie w literalnym brzmieniu art. 17b ust. 2a u.g.n.r. oraz wykładni systemowej i funkcjonalnej przepisów obydwu ustaw, a nadto znajduje silne uzasadnienie aksjologiczne w konstytucyjnej zasadzie równości.

Brak jest przekonujących argumentów mających przemawiać za przeciwnym stanowiskiem. Byłoby ono wątpliwe z punktu widzenia uregulowanej w Konstytucji RP zasady równości i w zasadzie pozbawione jakichkolwiek podstaw. Nie ma wszak powodów – przynajmniej my ich nie dostrzegamy – dla których racjonalny ustawodawca miałby odmienne traktować użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład zasobu, pozbawiając ich m.in. możliwości skorzystania z dobrodziejstwa art. 77 ust. 2a u.g.n.

## Bibliografia

- Biernat T., *Dyskurs legislacyjny a problem neutralizacji wartości w prawie*, [w:] *Wielowymiarowość prawa*, red. J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień, Toruń 2014.
- Bończak-Kucharczyk E., komentarz do art. 2, [w:] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX.
- Borysiak W., Bosek L., komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Bury P., *Aktualizacja wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste – problemy praktyczne*, 2023, Legalis.
- Dydenko J., Telega T., komentarz do art. 2, [w:] J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Gnela B., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo handlowe dla ekonomistów*, red. B. Gnela, Warszawa 2019.
- Leśkiewicz K., komentarz do art. 17b, [w:] K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Matusik G., komentarz do art. 2, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
- Mazurkiewicz J., *Prawo firmowe „musi odejść”!*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 9.
- Okoński M., *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, „Nieruchomości i Prawo” 2013, nr 2–3.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.
- Popradowski P., komentarz do art. 17b, [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. tomu P. Popradowski, red. serii K. Osajda, 2023, Legalis.
- Sanakiewicz Ł., komentarz do art. 17b, [w:] Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Wolanin M., komentarz do art. 2, [w:] J. Jaworski i in., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023.