



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 13. 01. 2014 r.

IV.7001.1.2014

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

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

Pani
Elżbieta Bieńkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Wzajemnie Pani Premier

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają liczne skargi obywateli dotyczące interpretacji pojęcia „dochodu miesięcznego” uprawniającego do udzielenia 50 % bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.) (dalej: u.g.n.) osobom fizycznym, których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50 % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, za który opłata ma być wnoszona, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.), właściwy organ udziela na ich wniosek 50 % bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli nieruchomość jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe.

Rzecznik dostrzegł, że **ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji „dochodu miesięcznego”, ani także nie wskazuje, z jakiego okresu dochód ma być brany pod uwagę przy udzielaniu bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.** Definicja taka nie znajduje się również w powołanej w art. 74 ust. 1 u.g.n. ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Definicja „dochodu miesięcznego” pojawia się natomiast w innych aktach prawnych, m.in.

takich jak: w ustawie z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 361, ze zm.) czy w ustawie z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 992, ze zm.). W ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.) – art. 8 ust. 3 stanowi, iż za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o: 1/ miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, 2/ składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach, a także o 3/ kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Jednakże, w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma żadnego przepisu odsyłającego w zakresie definicji „dochodu miesięcznego” do innych aktów prawnych tę definicję zawierających.

Analizując przepisy definiujące „dochód miesięczny” Rzecznik zwrócił się m.in. do Urzędu Miasta Krakowa celem uzyskania informacji, w jaki sposób Urząd ten dokonuje interpretacji wskazanego pojęcia. Urząd Miasta Krakowa, na potrzeby postępowania w sprawie bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, za dochód uważa dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W myśl art. 9 ust. 2 tejże ustawy dochodem ze źródła przychodów jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym (z wyjątkami określonymi w art. 24-25 ustawy). Do tak określonych dochodów nie wlicza się przychodów i innych świadczeń, do których, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawa ta nie ma zastosowania. Dotyczy to przede wszystkim przychodów z działalności rolniczej, gospodarki leśnej oraz przychodów podlegających przepisom o podatku od spadków i darowizn. Nie są również wliczane dochody, które są zwolnione od podatku dochodowego od osób fizycznych, wskazane w art. 9 ust. 1 przytoczonej ustawy. W szczególności dotyczy to dochodów takich jak: świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne i pielęgnacyjne, zasiłki porodowe, świadczenia na rehabilitację osób niepełnosprawnych, świadczenia kombatanckie, stypendia i inne świadczenia dla uczniów, studentów czy doktorantów, zasiłki chorobowe, świadczenia z pomocy społecznej czy alimenty. Od ustalonych w powyższy sposób dochodów nie odlicza się podatków ani składek. Dochodem miesięcznym jest zaś dochód uśredniony tj.

iloraz sumy wszystkich dochodów wliczanych z poprzedniego roku uzyskanych przez wnioskodawcę i osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym (w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.)) oraz liczby 12 miesięcy i liczby tych osób.

Urząd Miejski w Gdańsku przy rozpoznawaniu spraw w trybie art. 74 u.g.n. również powołuje się na definicję dochodu miesięcznego zawartą w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także na ustawę o świadczeniach rodzinnych. W związku z faktem, że ustawodawca nie wskazał, co jest dochodem, przyjęto, że chodzi o wszystkie wpływy, jakie dana osoba fizyczna otrzymuje, czyli dochód bez odliczeń.

Praktyką Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy jest zaś przyjmowanie od wnioskodawcy oświadczenia (pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe składanie zeznań) o wysokości dochodu miesięcznego brutto na jednego członka gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym złożenie wniosku.

Natomiast, Urząd Miejski Wrocławia – w związku z wątpliwościami przy stosowaniu art. 74 ust. 1 wynikającymi z braku definicji „dochodu miesięcznego” – poinformował Rzecznika o wystąpieniu do Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości w Ministerstwie Transportu i Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przedstawienie stanowiska w kwestii określenia wysokości dochodu, uprawniającego do naliczenia przez właściwy organ bonifikaty od opłat naliczanych z tytułu użytkowania wieczystego. W swojej odpowiedzi Ministerstwo powołało się na art. 9 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, uznający za dochód ze źródła przychodów (jeżeli przepisy art. 24 – 25 nie stanowią inaczej) nadwyżkę sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania w roku podatkowym. Ministerstwo Finansów, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo, wskazało jednak, że definicja dochodu w rozumieniu tej ustawy ma zastosowanie jedynie przy ustalaniu opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

W opinii Ministerstwa, przy ustalaniu pojęcia „dochód” można uwzględnić sposób obliczenia wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zgodnie z metodologią przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny, przeciętne wynagrodzenie jest obliczane jako stosunek sumy wysokości wynagrodzeń osobowych brutto, honorariów wypłacanych niektórym grupom pracowników za prace wynikające z umowy o pracę, wypłat z tytułu udziału w zysku po

podziale lub z nadwyżki bilansowej oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej, do przeciętnej liczby zatrudnionych w tym okresie.

Należy jednak mieć na uwadze, że w stanowisku przedstawionym przez Ministerstwo wskazano, że zarówno w przepisach podatkowych definiujących pojęcie „dochodu”, jak też w metodologii przyjętej przez Główny Urząd Statystyczny do obliczenia przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, brak jest odniesienia do świadczeń takich jak dodatki: rodzinne, pielęgnacyjne, opiekuńcze, kombatanckie, stypendia dla uczniów i studentów. Skoro świadczenia te wypłacane są osobom uprawnionym z innych tytułów (po zaistnieniu przesłanek ustawowych), nie powinny być uwzględnione przy obliczaniu wysokości dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego.

Urząd Miejski Wrocławia poinformował Rzecznika, że przy ustalaniu wysokości dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego dla celu udzielenia 50 % bonifikaty w trybie art. 74 ust. 1 u.g.n., on także kieruje się interpretacją pojęcia „dochodu miesięcznego” przedstawioną przez Ministerstwo Transportu i Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zgodnie z którym do dochodu wlicza się tylko te składniki, które podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób fizycznych.

Warto też odnotować jeszcze inny pogląd, wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, a odwołujący się do treści art. 10 ust. 5 u.g.n. umożliwiającego zakwalifikowanie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do kategorii pomocy publicznej (zob. m.in. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lutego 2011 roku, II SA/GI 936/10, LEX nr 993117). Skoro zatem art. 74 ust. 1 u.g.n. nie definiuje pojęcia „dochodu”, uzasadnione staje się tu odwoływanie się do zasad ustalania dochodu na użytek pomocy społecznej. Konieczne jest więc, by kryterium dochodowe było pojęciem jednoznacznym i obiektywnym. W przeciwnym wypadku każda osoba ubiegająca się o bonifikatę mogłaby inaczej oceniać swoje dochody. Dowolność przy ocenie spełnienia kryterium dochodowego należy uznać za niedopuszczalną.

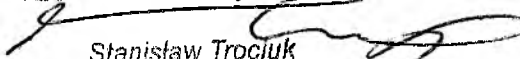
W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja odwołująca się do pojęcia „dochód miesięczny” uprawniający do udzielenia 50 % bonifikaty od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego powinna zostać znowelizowana. W chwili obecnej ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji „dochodu miesięcznego”, ani nie wskazuje, z jakiego okresu należy brać pod uwagę dochód przy ocenie przesłanek dla nabycia uprawnienia do bonifikaty.

Rozbieżna praktyka stosowania tego przepisu, przyjęta w różnych miastach na terenie kraju, świadczy o tym, że przepis ten rzeczywiście jest niejednoznaczny. Tymczasem wprowadza on normę bezwzględnie obowiązującą, regulującą stosunki majątkowe pomiędzy użytkownikami wieczystymi a właścicielami gruntów publicznych, uprawniającą osoby niezamożne do skorzystania z ustanowionej w tym przepisie ulgi. Już z tych powodów regulacja taka powinna być precyzyjna i jednoznacznie wskazująca, w jaki sposób ustalić kryterium dochodowe na potrzeby postępowań związanych z ustalaniem wysokości opłat za użytkowanie wieczyste. Zdaniem Rzecznika, *de lege lata*, nie ma wystarczająco uzasadnionych powodów, by odwoływać się tu do definicji zawartych w innych ustawach – są one różne, gdyż ich zakres wyznaczany jest przez różny przedmiot poszczególnych ustaw i różne cele, jakie realizują. Z tej przyczyny, w ocenie Rzecznika, aktualna treść art. 74 ust. 1 u.g.n. powinna zostać doprecyzowana – bądź poprzez wprowadzenie własnej definicji „dochodu miesięcznego”, bądź też – poprzez jednoznaczne odwołanie się do definicji przyjętej w innym akcie prawnym. Wskazane byłoby też jednoznaczne ustalenie, jaki okres jest miarodajny dla obliczenia tak zdefiniowanego „dochodu”.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) Rzecznik wnosi o rozważenie podjęcia przez Panią Premier odpowiednich prac legislacyjnych zmierzających do zmiany aktualnej treści art. 74 ust. 1 u.g.n. Nieprecyzyjność istniejącej regulacji może bowiem grozić naruszeniem praw majątkowych obywateli, chronionych na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich