

UCHWAŁA NR XXXVIII/1128/14
RADY MIASTA SZCZECIN
z dnia 10 lutego 2014 r.

w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 69 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106 poz. 675, Nr 155 poz. 1043, Nr 197 poz. 1307, Nr 200 poz. 1323; z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 115 poz. 673, Nr 106 poz. 622, Nr 129 poz. 732, Nr 130 poz. 762, Nr 135 poz. 789, Nr 163 poz. 981, Nr 187 poz. 1110, Nr 224 poz. 1337; z 2012 r. poz. 908, poz. 951, poz. 1256, poz. 1429, poz. 1529; z 2013 r. poz. 829, poz. 1238) oraz § 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 207 poz. 2109, z 2005 r. Nr 196 poz. 1628, z 2011 r. Nr 165 poz. 985)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Dz.U. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Dz.U. Nr 114, poz. 946), Rada Miasta uchwała, co następuje:

§ 1. Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 69 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106 poz. 675, Nr 155 poz. 1043, Nr 197 poz. 1307, Nr 200 poz. 1323; z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 115 poz. 673, Nr 106 poz. 622, Nr 129 poz. 732, Nr 130 poz. 762, Nr 135 poz. 789, Nr 163 poz. 981, Nr 187 poz. 1110, Nr 224 poz. 1337; z 2012 r. poz. 908, poz. 951, poz. 1256, poz. 1429, poz. 1529; z 2013 r. poz. 829, poz. 1238) z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 207 poz. 2109, z 2005 r. Nr 196 poz. 1628, z 2011 r. Nr 165 poz. 985) z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

w celu wyeliminowania zaskarżonych przepisów z porządku prawnego.

§ 2. Reprezentowanie Gminy Miasta Szczecin przed Trybunałem Konstytucyjnym powierza się Prezydentowi Miasta Szczecin.

§ 3. Wykonanie Uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Szczecin.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Jak wynika z art. 69 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Powyższy przepis stosuje się przy sprzedaży prawa własności nieruchomości na podstawie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przy ustalaniu opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 83). Nakaz zaliczenia wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ustalaniu ceny sprzedaży/opłaty za przekształcenie, budzi kontrowersje. Mechanizm takiego odliczenia nie znajduje żadnego uzasadnienia, ponadto sam sposób wyliczania wartości prawa użytkowania wieczystego wydaje się być niekonstytucyjny.

Zastanawiające jest, jaka jest przyczyna zaliczenia wartości prawa użytkowania wieczystego przy zbywaniu prawa własności. Sprzedaż prawa własności nieruchomości na rzecz podmiotów innych praw (najemców, dzierżawców) nie wiąże się z takim przywilejem. Co najwyżej uwzględniane są nakłady na

nieruchomości poczynione przez te podmioty. One również wnoszą opłaty za korzystanie z nieruchomości, tak jak użytkownicy wieczystości, ale ich prawo nie jest przedmiotem swobodnego obrotu i dziedziczenia, nie można go również obciążyć hipoteką, jak ma to miejsce w przypadku użytkownika wieczystego. Brak jest uzasadnienia dla tak znacznego uprzywilejowania użytkowników wieczystych.

Użytkowanie wieczyste jest prawem zbliżonym do własności. Na tyle zbliżonym, że na rynku nieruchomości różnica w wartości tych praw jest niewielka, sięga zaledwie kilku procent. Niewątpliwie na taką wartość prawa użytkowania wieczystego ma wpływ możliwość preferencyjnego nabycia prawa własności na zasadach określonych w *ustawie o przekształceniu* - za niewielki procent wartości rzeczyciwistej.

Stosując zasadę określoną w art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości. Do wyliczenia opłaty/ceny zgodnie z ww. przepisem niezbędne jest również określenie wartości prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z § 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w *sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)*, przy określaniu wartości nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego wartość tę określa się jako iloczyn wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności i współczynnika korygującego, obliczonego według wzoru:

$$Sr \quad t \quad T - t$$

$$Wk = (1 - \text{---}) \times \text{---} + 0,25 \times \text{-----}$$

$$R \quad T \quad T$$

gdzie:

Wk - współczynnik korygujący;

Sr- stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3%;

t - liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego;

T - liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste;

R - przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza jednak niż 0,09 i nie większa niż 0,12.

W powyższym wzorze zakres jednej ze zmiennych - stopy kapitalizacji, został sztucznie ograniczony od 9% do 12%. W przypadku, gdyby określona stopa była mniejsza niż 9% należy przyjąć stopę $R = 0,09$, gdyby określona stopa była większa niż 12%, należy przyjąć stopę $R = 0,12$.

Stopa kapitalizacji w teorii wyceny nieruchomości jest odwrotnością współczynnika kapitalizacji; oznacza relację rocznego dochodu z nieruchomości do ceny, za jaką została kupiona ta nieruchomość. Często rozpatrywana jest jako suma stopy zwrotu wyłożonego kapitału i stopy dochodu z zaangażowanego kapitału (tzw. zwrot kapitału i zwrot na kapitale). Stopa kapitalizacji - z uwagi na sens ekonomiczny - nazywana jest stopą zwrotu. Poziom stopy kapitalizacji wykazuje zróżnicowania dla poszczególnych rodzajów nieruchomości, zróżnicowania przestrzenne dla danego rodzaju nieruchomości w danym mieście (np. dla sklepu położonego na głównej ulicy handlowej i na peryferiach miasta), zróżnicowania w jakości najemcy. Różnice te wynikają z różnego poziomu ryzyka inwestowania w nieruchomości. Im wyższe ryzyko, tym poziom stopy kapitalizacji będzie wyższy. Informacje niezbędne do ustalenia poziomu stopy kapitalizacji (dochód z nieruchomości i cena transakcyjna) pochodzą z rynku nieruchomości. Pozostałe segmenty rynku kapitałowego są odwzorowane pośrednio - przez ich wpływ na poziom czynszów, wielkość pustostanów, skłonność do inwestowania itp.

Stopa kapitalizacji jako podstawa wyceny nieruchomości ma wady: odwzorowuje dochód na stałym poziomie i nie uwzględnia wpływu przyrostu ani spadku wartości nieruchomości. Mało przydatna jest w okresach wysokiej inflacji, kiedy jest bardzo prawdopodobne uzyskanie niskich wskaźników.

Z wyjaśnień Tomasza Telegi, rzeczoznawcy majątkowego, autora pomysłu parametrycznego sposobu określania relacji wartości prawa użytkowania wieczystego w stosunku do prawa własności zamieszczonego w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r. (vide: [Id: 095C531D-C45C-4E75-B919-177457FE32F7. Podpisany](http://www.psrwn-</p></div><div data-bbox=)

lodz.pl/?page_id=91), wynika, że „... sposób określania prawa użytkowania wieczystego, opiera się na wzorze parametrycznym, którego czynniki dobrano tak, aby określona wartość odpowiadała obecnym i oczekiwanym w najbliższym czasie relacjom rynkowym. (...)”. Ponadto „... W toku legislacji tej normy zgłaszane były zarzuty zarówno ze strony samorządu terytorialnego jak i też przedstawiciela resortu finansów. (...) Przyjęte rozwiązanie jest wynikiem pewnego kompromisu stron. Rozporządzenie miało wejść w życie 22.09.2004r., a sprawy o których mowa były przedmiotem ustaleń tuż przed przyjęciem rozporządzenia przez Radę Ministrów. (...)”.

Wzór został dostosowany do relacji rynkowych aktualnych w 2004. Na przestrzeni ostatnich 9 lat rynek nieruchomości diametralnie się zmienił, brak jest zatem uzasadnienia do stosowania powyższego wzoru, jako w efekcie dającego wartość rynkową prawa użytkowania wieczystego.

Na zlecenie Gminy Miasto Szczecin w lutym 2012r. Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Rzecznawców Majątkowych przygotowało opinię dotyczącą określenia wysokości przeciętnej stopy kapitalizacji z podziałem na rejony miasta Szczecin, dla różnych rodzajów nieruchomości, w tym nieruchomości komercyjnych. Jak wynika z powyższego opracowania, przeciętna stopa kapitalizacji nie zawiera się w granicach narzuconych przez rozporządzenie - 9-12%, ale przekracza znacząco górną wartość, osiągając poziom nawet 65%.

Podobna sytuacja miała miejsce w lutym 2005r. z tym, że w jednym z rejonów miasta stopa wynosiła 9%, w pozostałych 21-30%. Sytuacja dotycząca nieruchomości w perspektywie czasowej ulega zmianie, a ujęcie tego wzorem matematycznym stworzonym w innych realiach rynkowych, nie jest możliwe. Mając powyższe na uwadze, nie można tak ustalonej wartości użytkowania wieczystego uznać za wartość rynkową.

Uważa się, że opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowi swego rodzaju „dopłatę” do rynkowej wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, a pierwsza opłata oraz opłaty roczne są opłatami jedynie za korzystanie z nieruchomości gruntowej w sposób zbliżony z uprawnieniami porównywalnymi do uprawnień właściciela i nie stanowią spłaty nabycia jakiegokolwiek prawa (własności, czy też użytkowania wieczystego).

Użytkownik wieczysty, na którego rzecz podmiot publiczny (np. gmina) ustanowił prawo użytkowania wieczystego, nie uiścił za to prawo żadnej opłaty. Tymczasem, jak wskazano w poniższej tabeli, tuż po powstaniu użytkowania wieczystego prawo to, wyliczone na podstawie wzoru wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.) ma wartość zaledwie o 8% mniejszą od prawa własności.

Tabela 2. wielkość współczynnika korygującego (Wk) dla parametru 0,12 (R = 12%), wskazującego jaki ułamek wartości prawa własności stanowi prawo użytkowania wieczystego.

t	Sr=1%	Sr=3%
99	0,92	0,75
90	0,85	0,70
80	0,79	0,66
70	0,72	0,60
60	0,66	0,55
50	0,58	0,50
40	0,52	0,45
30	0,45	0,40
20	0,39	0,35
10	0,32	0,30
5	0,29	0,28
3	0,28	0,26
0	0,25	0,25

Symulacja powyższa przeprowadzona jest przy założeniu że:

- a) prawo użytkowania wieczystego ustalono na 99 lat,
- b) t oznacza liczbę lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego,
- c) Sr oznacza stawkę % opłaty rocznej.

W celu ustalenia opłaty/ceny za nabycie prawa własności nieruchomości, zgodnie z art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami wartość prawa użytkowania wieczystego należy następnie odjąć od wartości prawa własności. Na poczet opłaty zaliczana jest wartość prawa, za które użytkownik wieczysty nigdy nie zapłacił, ale została sztucznie stworzona w oparciu o wzór matematyczny. Trudno zatem nie zauważyć, że użytkownik wieczysty na podstawie ww. przepisów uzyskuje bardzo wymierną korzyść kosztem właściciela – jednostki samorządu terytorialnego, która nie uzyskuje ekwiwalentu pieniężnego za utratę prawa własności, odbywającą się w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego niezależnie od jego woli.

Opłata wyliczona zgodnie z przepisami, stanowi średnio 12-krotność opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Jest to niebywale korzystne dla użytkowników wieczystych, w tym przedsiębiorców, którzy pozbywają się istotnego obciążenia związanego z nieruchomością, czyli opłaty z tytułu użytkowania wieczystego i nabywają prawo własności za ułamek jego wartości.

Przepis nakazujący zaliczanie wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przy ustalaniu ceny sprzedaży/opłaty za przekształcenie, budzi wiele kontrowersji, a mechanizm takiego odliczenia nie znajduje żadnego uzasadnienia faktycznego, wskazującego na tak preferencyjne traktowanie użytkowników wieczystych, w porównaniu do podmiotów dysponujących innymi prawami (najmu, dzierżawy).

Ponadto w piśmie z dnia 3 października 2012 r. znak nr: DDO-52-264(11)/12/AH Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji stwierdził, że mechanizm ustalania opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności lub ceny sprzedawanej nieruchomości wynikający z art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami, został przez ustawodawcę określony w sposób bardzo korzystny dla użytkowników wieczystych w porównaniu do sytuacji podmiotów dysponujących innym prawem do nieruchomości. (...), co w ocenie UOKiK, przesadza o tym, że w każdym przypadku sprzedaży lub przekształcenia prawa do nieruchomości w odniesieniu do użytkownika wieczystego występuje pomoc publiczna.

Z powyższej opinii UOKiK się później wycofywał, aby ostatecznie w dniu 22 kwietnia 2013 r. w uzgodnieniu z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dokonać notyfikacji Komisji Europejskiej mechanizmu wynikającego z art. 69 ugn.

Komisja Europejska pismem z dnia 28 października 2013 r. w sprawie sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego w Polsce, stwierdziła, że zespół zajmujący się przedmiotową sprawą ma wątpliwości, czy obliczenie wspomnianej opłaty (opłata z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości) poprzez odjęcie wartości prawa użytkowania wieczystego od wartości prawa własności jest zgodne z wymogami testu prywatnego inwestora. Zgodnie z tym wzorem wartość gruntu, którą użytkownik musi zapłacić sprzedającemu tj. organom państwowym, jest niższa niż faktyczna wartość rynkowa gruntów w przypadku pełnego prawa własności. Strona polska twierdzi, że obniżenie ceny jest uzasadnione, ponieważ prawo użytkowania wieczystego również posiada wartość i może być przedmiotem obrotu gospodarczego. Środek pomocowy nie dotyczy jednak możliwości obrotu prawem użytkowania wieczystego, lecz możliwości nabycia pełnego prawa własności gruntu. Zgodnie z wymogami testu prywatnego inwestora, cena zbycia prawa własności nie przyniosłaby korzyści użytkownikowi wieczystemu, jeśli rozważny inwestor prywatny, znajdujący się w podobnej sytuacji co państwo, przystałby na taką cenę zbycia własności gruntu, która stanowiłaby wartość rynkową tego gruntu. W związku z tym zespół zajmujący się przedmiotową sprawą doszedł do wniosku, że prywatny inwestor nie zgodziłby się na taką cenę zbycia własności gruntu, czyli prywatny inwestor nie zgodziłby się sprzedać swojego gruntu za cenę niższą od wartości rynkowej prawa własności tego gruntu. Dla sprzedającego nie ma ponadto znaczenia, że nabywca, który posiada prawo użytkowania wieczystego, zapłacił za to prawo poprzedniemu użytkownikowi wieczystemu. Przeniesienie własności

gruntu (i) oraz przeniesienie prawa użytkowania wieczystego (ii) dotyczą dwóch różnych stosunków, tzn. odpowiednio: stosunku między sprzedającym grunt (państwem) a użytkownikiem wieczystym (i) oraz stosunku między poprzednim użytkownikiem wieczystym a obecnym użytkownikiem wieczystym (ii). W przypadku sprzedaży gruntu użytkownikowi wieczystemu państwo nie otrzymuje w zamian wymiernych finansowo aktywów mających wartość rynkową, ponieważ użytkowanie wieczyste gruntu ustaje w momencie, gdy użytkownik wieczysty nabywa prawo własności tego gruntu.

Ponadto zespół prowadzący sprawę zgłosił zastrzeżenie, że wzór korygujący wykorzystywany do obliczania wartości prawa użytkowania wieczystego nie odzwierciedla poprawnie wartości rynkowej tego prawa. W przypadku wzoru korygującego zespół zakwestionował dominującą rolę dwóch elementów: całkowitego okresu użytkowania wieczystego oraz liczby lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego.

Dodatkowo w przedmiotowym piśmie Komisja Europejska wyraziła wątpliwości, czy sama procedura, w szczególności postępowanie przeprowadzone na drodze administracyjnoprawnej, spełnia wymogi testu prywatnego inwestora. W przeciwieństwie do możliwości negocjowania ostatecznej ceny przez sprzedającego, a nawet możliwości odmowy zbycia gruntu w przypadku postępowania przeprowadzonego w drodze cywilnoprawnej, postępowanie przeprowadzone w drodze administracyjnoprawnej charakteryzujące się wiążącą ceną zbycia, obliczaną o statyczny wzór, a sprzedający tzn. organ państwa, nie ma możliwości odmowy przeniesienia własności. Wybór postępowania w drodze administracyjno- lub cywilnoprawnej pozostawiony jest wyłącznie użytkownikowi wieczystemu, oczywiście w przypadku, gdy użytkownik wieczysty spełnia warunki umożliwiające mu wybór jednego z wspomnianych postępowań. Tego typu ograniczenie nie spełniłoby wymogów testu prywatnego inwestora, ponieważ rozważny inwestor prywatny niezwiązany wysokością opłaty z tytułu przeniesienia, obliczonej w oparciu o statyczny wzór, negocjowałby cenę w celu uzyskania wartości rynkowej oraz mógłby odmówić sprzedaży; w przypadku postępowania przeprowadzonego w drodze administracyjnoprawnej sprzedający nie dysponuje jednak żadną z tych możliwości.

Zgodnie z informacją uzyskaną z UOKiK, prawdopodobnie do dnia 15 stycznia 2014 r. zostanie wycofany ww. wniosek notyfikacyjny, przed wydaniem decyzji przez Komisję Europejską. Informacja ta oraz przytoczone wyżej wątpliwości KE mogą wskazywać, że decyzja organu unijnego byłaby negatywna, a przepisy art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami są niezgodne z przepisami wspólnotowymi.

Wycofanie wniosku wprowadzi dodatkowy chaos prawny, którego w przypadku przenoszenia prawa własności i ustalania za nie czasami wielomilionowych opłat należy uniknąć.

Wobec zaistnienia okoliczności wyżej wskazanych, w celu uzyskania pewności prawnej, uzasadnione jest wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją powołanej w uchwale regulacji prawnej.

Przewodniczący Rady Miasta Szczecin

Jan Stopyra