Julita Grzegrzółka

Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. na poziom dochodów budżetu gmin z opłat za użytkowanie wieczyste na przykładzie Gminy Piła

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 14/4, 21-32

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ISSN 1644-0749
ISSN 2450-0771 (online)
http://wydawnictwo.uwm.edu.pl
Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(4) 2015, 21–32

WPŁYW WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 10 MARCA 2015 R. NA POZIOM DOCHODÓW BUDŻETU GMIN Z OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NA PRZYKŁADZIE GMINY PIŁA

Julita Grzegrzółka
Urząd Miasta Piły

Streszczenie. Zmiana Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.] oraz niektórych innych ustaw dokonana ustawą z 28 lipca 2011 r. [Dz.U. z 2011 r. nr 187, poz. 1110] znacząco znowelizowała Ustawę z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości [Dz.U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.]. Nowe przepisy upoważniły do przekształcenia na własność, poza wyjątkami wynikającymi z ustawy, wszystkie osoby fizyczne i prawne będące użytkownikami wieczystymi gruntów na dzień 13 października 2005 r. Przyjęte rozwiązania zostały negatywnie ocenione przez lokalne samorządy, powodując w konsekwencji utratę prawa własności nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych oraz utratę stałych dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Na skutek złożonych wniosków Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2015 roku orzekł o ich niezgodności z Konstytucją RP. W artykule na przykładzie dochodów budżetu Gminy Piła w latach 2011–2015 przedstawiono analizę dochodów z opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wyliczono skutki finansowe wprowadzonej w 2011 r. nowelizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, uznanej po prawie czterech latach za niezgodną z Konstytucją. Określono, jak wyrok Trybunału wpłynął na poziom dochodów budżetu gminy z opłat za użytkowanie wieczyste.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, opłata za przekształcenie, budżet gminy, gospodarka nieruchomościami

---

Adres do korespondencji – Corresponding author: Julita Grzegrzółka, Urząd Miasta Piły, Plac Staszica 10, 64-920 Piła, e-mail: julitagrzegrzolka@gmail.com

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015

WPROWADZENIE

Odpłatność i terminowość są podstawowymi atrybutami prawa użytkowania wieczystego, wyróżniającymi to prawo od prawa własności w stosunku do nieruchomości. Użytkowanie wieczyste dotyczyć może wyłącznie gruntów i to takich, które są własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, a budynki i inne urządzenia wzniesione na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste stanowią już odrębną własność użytkownika wieczystego. Istotny jest również fakt, że użytkownika wieczystego przez cały okres trwania jego prawa wiążą postanowienia umowy określające sposób i termin zagospodarowania nieruchomości, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste [Ustawa z 23 kwietnia 1964... Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm., Ustawa z 21 sierpnia 1991... Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.].

Odpłatność użytkowania wieczystego uregulowana jest w dwóch aktach prawnych. Po pierwsze jest to Kodeks cywilny, w którym w art. 238 stwierdzono, że „wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną" [Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. … Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.]. Drugim natomiast aktem prawnym jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, w której zdefiniowano pierwszą opłatę, opłaty roczne i opłaty dodatkowe.

Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowiącą od 15 do 25% ceny nieruchomości gruntowej, użytkownik wieczysty zobowiązany jest wnieść najpóźniej do dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Nie dotyczy to sprzedaży bezprzetargowej, gdzie istnieje możliwość rozłożenia ceny na raty. Wówczas tylko pierwsza rata tej opłaty musi wpłynąć do budżetu właściciela przed podpisaniem umowy. Pozostałe raty mogą być zapłacone później, w okresie nie dłuższym jednak niż 10 lat.

Przez cały okres trwania użytkowania wieczystego dochód budżetu stanowią opłaty roczne w stawce od 0,3 do 3% ceny nieruchomości gruntowej. Zastosowanie odpowiedniej stawki uzależnione jest od celu, na który nieruchomość oddano w użytkowanie wieczyste, i tak np. dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe stawka wynosi 1% ceny nieruchomości, a dla nieruchomości przeznaczonych na działalność turystyczną – 2% itd.

Niezależnie od opłat rocznych za użytkowanie wieczyste mogą być ustalane tzw. opłaty dodatkowe. Opłaty te stosuje się w każdym przypadku, gdy nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste nie została zagospodarowana w terminie. Ich wysokość to 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze 10% tej wartości [Bończak-Kucharczyk 2013].

Uiszczanie opłat przez użytkownika wieczystego należy do podstawowych jego obowiązków [Skwarło 2008]. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mogą stanowić znaczne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa [Polszakiewicz-Zabrzeska 1999]. Największe znaczenie mają opłaty roczne, które są stałym źródłem dochodów budżetowych. Jak wynika z samej nazwy, płatne są każdego roku, przez cały okres trwania użytkowania wieczystego. Co więcej, podlegają okresowej aktualizacji

w przypadku zmiany wartości nieruchomości. A to powoduje, że stają się najciekawszym elementem konstrukcji ekonomicznej prawa użytkowania wieczystego [Kokot 2009].

Wysokość dochodów właściciela gruntów, np. gminy z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, determinowana jest przede wszystkim poprzez:
– zmiany w powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste;
– zmiany w liczbie użytkowników wieczystych;
– aktualizacje opłat;
– wysokość ustalonych stawek procentowych;
– wysokość udzielonych bonifikat.

Zmiany w tych obszarach są konsekwencją odpowiedniego stosowania instrumentów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a przede wszystkim oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, bieżącej aktualizacji opłat i stawek, udzielania bonifikat oraz takich zabiegów, których skutkiem jest wygaśniecie prawa użytkowania wieczystego.

Skutek wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego określony ustawą o gospodarce nieruchomościami może być efektem nie tylko upływu okresu, na który prawo to ustanowiono, ale też sprzedaży gruntów użytkownikowi wieczystemu czy rozwiązania umowy w przypadkach korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z umową. Działania tak zdefiniowane zależą wyłącznie od woli właściciela gruntów. Po pierwsze bowiem okres użytkowania wieczystego ustala się już w przetargu lub rokowaniach. Po drugie zaś zarówno rozwiązanie umowy, jak i sprzedaż gruntów użytkownikowi wieczystemu zawsze wymaga zgody właściciela. Podobnie jest z aktualizacją opłat i stawek mającą na celu zmianę wysokości opłat rocznych. Inicjatywa w głównej mierze należy do właściciela działającego z urzędu. Użytkownicy wieczyści rzadko występują z żądaniem aktualizacji. Przeważnie wtedy, gdy spodziewają się obniżenia opłat rocznych w związku ze spadkiem wartości nieruchomości lub trwałą zmianą sposobu użytkowania powodującą zmianę celu umowy, a tym samym obniżenie stawki procentowej. Inaczej jest natomiast z bonifikatą – ustawa w art. 74 zobowiązuje do jej udzielenia, ale tylko na wniosek osób fizycznych o niskich dochodach.

Wygaśnięcie użytkowania wieczystego może mieć miejsce w przypadku wywłaszczenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste [Witczak 2005]. Tak stanowią m.in. przepisy art. 98 i 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dotyczą wywłaszczenia pod drogi i na inne cele publiczne oraz art. 12 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – obejmuje wywłaszczenia pod drogi publiczne [Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. … Dz.U. z 2015 r. poz. 2031].

O ile zastosowanie wszystkich trzech wymienionych instrumentów wywłaszczenia należy uznać za celowe i zasadne, ponieważ w przypadkach tych za odpowiednim odszkodowaniem właścicielem gruntów przeznaczonych do realizacji inwestycji celu publicznego staje się Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, o tyle nie sposób poprzeć stosowania innego aktu prawnego, mocą którego na rzecz i na wniosek użytkownika wieczystego właściciel nieruchomości traci przysługujące mu prawo własności, tj. ustawy z 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

W oparciu o przepisy tego aktu prawnego, do przekształcenia dochodzi zawsze, kiedy z takim żądaniem występuje uprawniony użytkownik wieczysty. Organy reprezentujące Skarb Państwa czy daną jednostkę samorządu terytorialnego – gminę, powiat, województwo, są zobowiązane do wydania decyzji o przekształceniu często nawet wbrew swojej woli. Zgoda właściciela i organu go nadzorującego, niezbędna w podejmowaniu decyzji w zakresie obrotu nieruchomościami samorządowymi i Skarbu Państwa, nie jest wymagana.

Ustawa ta weszła w życie 13 października 2005 r. i dotychczas podlegała sześciu zmianom, w tym dwóm wynikającym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W brzmieniu pierwotnym, do wystąpienia z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, upoważniała osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Nieruchomość rolną zdefiniowano w niej jako nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne. Z żądaniem przekształcenia mogły również wystąpić osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmował prawo użytkowania wieczystego oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. W ustawie prawo takie przyznano ponadto następcom prawnym tych podmiotów, przy czym każdy z uprawnionych mógł wnioskować o przekształcenie do 31 grudnia 2012 r. [Ustawa z 29 lipca 2005 r. … Dz.U. z 2005 r. nr 175, poz. 1459].

Nowelizacją z 28 lipca 2011 r., dokonaną ustawą o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, zniesiono nie tylko ograniczenie czasowe składania wniosków o przekształcenie obowiązujące do 31 grudnia 2012 r., ale przede wszystkim ograniczenie dopuszczalności przekształcenia tylko dla osób fizycznych w odniesieniu do określonego rodzaju nieruchomości. Uprawniono do przekształcenia osoby fizyczne i prawne, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi. Była to zmiana istotna dla tych użytkowników wieczystych, którzy dotychczas takiego prawa nie posiadali. Przede wszystkim dotyczyła gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele inne niż mieszkaniowe, najczęściej wykorzystywanych lub przeznaczonych na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w stosunku do których stawka opłaty rocznej wynosi 3% [Ustawa z 28 lipca 2011 r. … Dz.U. z 2011 r. nr 187, poz. 1110].

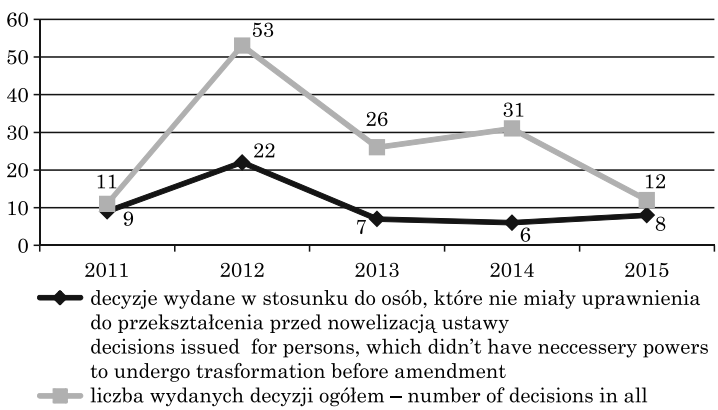
Nowela ustawy z 2011 r. niosła za sobą określone skutki prawne i ekonomiczne. Prawne, ponieważ po prawie czterech latach jej stosowania Trybunał Konstytucyjny RP, wskutek zaskarżenia złożonego przez miasta Ustronie Morskie, Szczecin i Poznań, uznał przepisy ustawy za niezgodne z Konstytucją. Skutki ekonomiczne natomiast najbardziej widoczne są w wynikach budżetów właścicieli gruntów.

W opracowaniu na przykładzie budżetu gminy Pila w latach 2011–2015 przedstawiono skutki finansowe obowiązującej i stosowanej od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r. nowelizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Zaprezentowano, jak na poziom dochodów budżetu gminy

z opłat za użytkowanie wieczyste wpłynął wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że nowela ustawy w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ustawy, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. … Dz.U. z 2015 poz. 373].

PRZEKSZTAŁCENIE PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

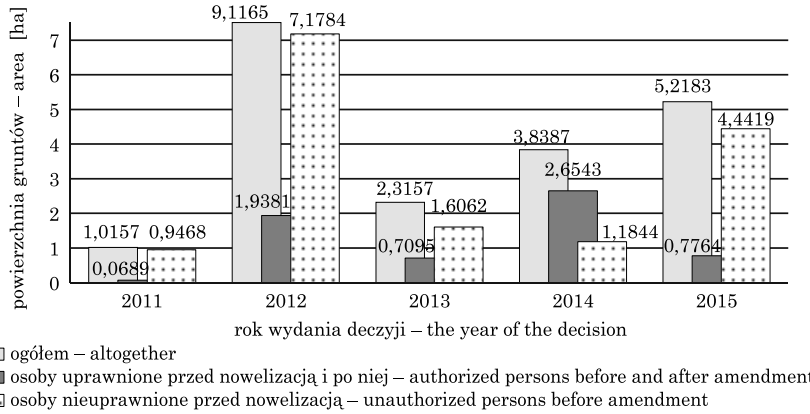
Od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r., tj. w okresie, w którym obowiązywała nowelizacja ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, wprowadzona ustawą z 28 lipca 2011 r., a uchylona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., łącznie w gminie Piła wydano 133 decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, spośród których prawie 40% (52 decyzje) dotyczyło nieruchomości osób fizycznych i prawnych, które nie miały uprawnienia do przekształcenia przed nowelizacją (rys. 1–3).



Rys. 1. Decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydane w gminie Piła od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r.
Fig. 1. Decisions of transformation of perpetual usufruct of real property into ownership released by Piła Community for the period from 9th October 2011 to 16th March 2015
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Piły
Source: own study based on data provided by City Hall in Piła

Najwięcej decyzji w badanym okresie wydano w 2012 r. Był to pierwszy rok po wejściu w życie nowych przepisów. Na 53 rozstrzygnięcia 22 obejmowały swym zakresem nieruchomości w użytkowaniu wieczystym osób dotychczas nieuprawnionych.

Liczba wydanych decyzji przełożyła się bezpośrednio na powierzchnię gruntów podlegających przekształceniu. Najwięcej gruntów w badanym okresie przekształcono w 2012 r. – 9,1165 ha, w tym w odniesieniu do osób nieuprawnionych przed nowelizacją

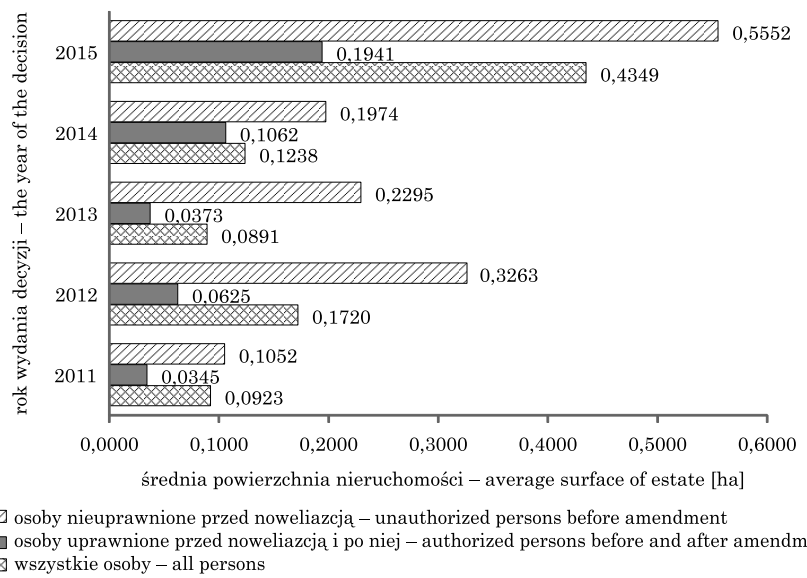


Rys. 2. Grunty, w stosunku do których przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w gminie Piła od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r.

Fig. 2. Land, in which perpetual usufruct of real property into ownership was transformed for the period from 9th October 2011 to 16th March 2015 in Piła Community

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Piły

Source: own study based on data provided by City Hall in Piła



Rys. 3. Średnia powierzchnia nieruchomości, w stosunku do której przekształcono prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w gminie Piła od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r.

Fig. 3. The average area of the property, in which perpetual usufruct of real property into ownership was transformed for the period from 9th October 2011 to 16th March 2015 in Piła Community

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Piły

Source: own study based on data provided by City Hall in Piła

– 7,1784 ha (79%). Łącznie podmiotom dotychczas nieuprawnionym przekształcono na własność 15,3577 ha gruntów, co stanowiło 71% wszystkich gruntów przekształconych w badanym okresie oraz około 10% powierzchni wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste zaewidencjonowanych w gminie Piła na koniec 2014 r.

Pomimo mniejszej liczby wydanych decyzji wobec osób nieuprawnionych do przekształcenia przed nowelizacją ustawy (52 decyzje spośród 133), osoby te dominują pod względem powierzchni gruntów przekształconych (15,3577 ha spośród 21,5049 ha). Większa jest zatem również średnia powierzchnia nieruchomości podlegającej przekształceniu dla tych podmiotów – w 2015 r. wyniosła aż 0,5552 ha.

Podobnie jak struktura gruntów podlegających przekształceniu kształtuje się poziom opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości określonych decyzjami wydanymi w gminie Piła. Od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r. łącznie opłaty ustalono w wysokości 7,8 mln zł, w tym na podstawie uchwały rady gminy udzielono bonifikat na kwotę 1,7 mln zł. Opłaty ustalone dla osób, których uprawnienie do przekształcenia uchylono wyrokiem Trybunału, stanowiły łącznie 5,3 mln zł. Tylko 0,8 mln zł to należności od pozostałych osób.

Opłaty za przekształcenie określone dla osób nieuprawnionych do przekształcenia przed nowelizacją ustawy stanowiły 11-krotność wnoszonych przez nie opłat rocznych (tab. 1), przy obowiązujących stawkach tych opłat 1, 3 i 5%. Największą grupę stanowili użytkownicy wieczyści z 3-procentową stawką opłaty – 41 podmiotów. Stawka 5-procentowa ustalona była dla 10 osób, 1-procentowa – dla jednej osoby.

Tabela 1. Stosunek opłat rocznych do opłat za przekształcenie w odniesieniu do decyzji wydanych dla osób nieuprawnionych do przekształcenia przed nowelizacją ustawy w gminie Piła od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r.

Table 1. The ratio of annual fees for the costs of conversation fees with respect to decisions issued for the persons, which didn't have necessary powers to undergo transformation before amendment in Community Piła for the period from 9th October 2011 to 16th March 2015

Rok Year	Opłaty roczne Annual fees	Opłaty za przekształcenie The conversion fee	Krotność opłaty rocznej Multiplicity of annual fee
2011	30 810,00 zł	339 236,00 zł	11
2012	256 278,76 zł	2 885 188,00 zł	11
2013	65 257,21 zł	547 818,00 zł	8
2014	60 945,47 zł	764 259,00 zł	13
2015	68 160,35 zł	810 357,00 zł	12
Łącznie Altogether	481 451,79 zł	5 346 858,00 zł	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Piły
Source: own study based on data provided by City Hall in Piła

W wynikach przedstawionych w tabeli 1 nie uwzględniono jednak zmian wysokości opłat rocznych w wyniku ich okresowej aktualizacji. W przypadku wzrostu wartości nieruchomości, wskaźnik pokrycia opłat rocznych opłatą za przekształcenie na pewno by się obniżył. Warto zaznaczyć, że dla nieruchomości, których tabela 1 dotyczy, średnia liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego wynosi około 79.

Roczne wpływy do budżetu uzależnione są również od tego czy opłaty z tytułu przekształcenia rozłożono na raty, do czego zobowiązuje ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, na wniosek użytkownika wieczystego, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy. I tak, w gminie Piła w badanym okresie w zakresie 45 decyzji wydanych dla osób nieuprawnionych do przekształcenia przed nowelizacją ustawy opłaty zostały rozłożone na raty roczne: 2 i 5 rat – po dwie decyzje, 10 rat – dziesięć decyzji, 15 rat – jedna decyzja, 20 rat – 30 decyzji.

Suma opłat rocznych ustalonych dla nieruchomości objętych decyzjami, które powinny być uchylone po wyroku Trybunału, wynosiła 481 451,79 zł (tj. 18% wszystkich opłat rocznych należnych do budżetu gminy Piła według stanu na 31 grudnia 2014 r.). Zakładając wydanie wszystkich decyzji o przekształceniu na własność w jednym roku, pierwsze raty za przekształcenie wraz opłatami wniesionymi jednorazowo łącznie stanowiłyby 868 310,28 zł. Jednak już w drugim roku roczny wpływ do budżetu winien wynieść 358 804,70 zł, od 3 do 5 roku – 329 204,70 zł, od 6 do 10 roku – 244 088,10 zł, od 11 do 15 roku – 193 928,10 zł, od 16 do 20 roku – 188 409,57 zł. Tylko więc wpływy w pierwszym roku, tzn. w roku, w którym nastąpiło przekształcenie, zrekompensowałyby utracone korzyści z opłat rocznych, od drugiej raty sumy te są już odpowiednio mniejsze, przy czym wyniki te nie uwzględniają corocznej waloryzacji liczonej według stopy redyskonta weksli stosowanej przez NBP od niespłaconej części opłaty.

Zależności występujące między opłatami rocznymi a przypisanymi dla każdej raty opłatami za przekształcenie dla decyzji wydanych w poszczególnych latach objętych analizą (tab. 2) wskazują, że tylko w zakresie decyzji wydanych w 2014 r. raty wnoszone za przekształcenie pokrywają utracone wpływy z opłat rocznych w pięciu kolejnych latach, od szóstego roku wpływy będą niższe prawie o połowę. W odniesieniu do decyzji z 2012 i 2013 r., pokrycie opłat rocznych dotyczyło tylko pierwszego okresu rozliczeniowego, czyli roku, w którym nastąpiło przekształcenie na własność. Z kolei raty określone w decyzjach, które wydano w gminie Piła w 2011 r., w żadnym okresie rozliczeniowym nie osiągnęły poziomu odpowiadającemu wysokości ustalonych dla przekształconych nieruchomości opłat rocznych.

Okres dwudziestoletni jest najdłuższym, na który opłata za przekształcenie na własność może zostać rozłożona na raty. Dokonanie waloryzacji rat przez 20 lat powinno z nadwyżką rekompensować straty z opłat rocznych. Niestety wskaźnik redyskonta weksli od 5 marca 2015 r. wynosi 1,75 i już pierwsza waloryzacja wyliczona dla opłat ze wszystkich decyzji od niespłaconej części opłaty nie pokryłaby utraconych opłat rocznych, stanowiąc około 74% wszystkich ustalonych opłat od przekształconych nieruchomości za jeden rok. Stopa redyskonta weksli, która gwarantowałaby pokrycie tych strat, powinna być podwyższona do poziomu około 4% i przez cały okres pozostawać w związku z całą opłatą, tj. sumą wszystkich rat, a nie jak nakłada ustawodawca – z niespłaconą częścią opłaty.

Tabela 2. Opłaty roczne a wysokość rat rocznych za przekształcenie w odniesieniu do decyzji wydanych dla osób nieuprawnionych do przekształcenia przed nowelizacją ustawy w gminie Piła od 9 października 2011 r. do 16 marca 2015 r.

Table 2. Annual fees and the amount of annual installments for the conversion in respect of the decisions issued for the persons, which didn't have necessary powers to undergo transformation before amendment in Community Piła for the period from 9th October 2011 to 16th March 2015

Rok wydania decyzji The year of the decision		2011	2012	2013	2014	2015
Opłaty roczne [zł] Annual fees [PLN]		30 810,00	256 278,76	65 257,21	60 945,47	68 160,35
Raty roczne za przekształcenie ([zł]* Annual installments for the conversion [PLN]*	1	30 781,63	492 571,35	181 707,40	106 344,55	56 905,35
	2	30 781,63	154 502,77	27 520,40	106 344,55	39 655,35
	3–5	30 781,63	124 902,77	27 520,40	106 344,55	39 655,35
	6–10	30 781,63	124 902,77	17 068,60	31 679,75	39 655,35
	11–15	5 901,23	123 889,17	17 068,60	7 413,75	39 655,35
	16–20	382,70	123 889,17	17 068,60	7 413,75	39 655,35

* w tym również opłaty płatne jednorazowo w roku wydania decyzji
* including the fees paid once in the year of the decision
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Piły
Source: own study based on data provided by City Hall in Piła

SKUTKI NOWELIZACJI USTAWY O PRZEKSZTAŁCENIU PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI Z 28 LIPCA 2011 ROKU

Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do katalogu osób uprawnionych do przekształcenia, poza nielicznymi wyjątkami określonymi w tej ustawie, wszystkie osoby fizyczne i prawne, które były użytkownikami wieczystymi na dzień 13 października 2005 r. Upoważnione do złożenia wniosku o wydanie decyzji administracyjnej o przekształceniu zostały przede wszystkim osoby użytkujące wieczyście nieruchomości z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe, głównie handlowo-usługowe i przemysłowe, dla których stawka procentowa opłaty rocznej wynosi 3%. W tym samym też zakresie nowela została uchylona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. jako niezgodna z Konstytucją RP.

Na podstawie uchylonych przez Trybunał przepisów nowelizacji wymienionej ustawy w gminie Piła wydano 52 decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dla gruntów o łącznej powierzchni 15,3577 ha:

– decyzje te stanowiły 40% wszystkich decyzji o przekształceniu;
– grunty te stanowiły 71% wszystkich gruntów przekształconych w okresie obowiązywania nowelizacji ustawy, a 10% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste według stanu na 31 grudnia 2014 r.;

– średnia powierzchnia nieruchomości podlegającej przekształceniu była prawie 4-krotnie wyższa od powierzchni tych nieruchomości, których użytkownicy wieczyści posiadali uprawnienie do przekształcenia już przed nowelizacją ustawy;
– przekształcenia te dotyczyły głównie podmiotów z 3-procentową stawką opłaty rocznej;
– opłaty za przekształcenie pokrywają wpływy z tytułu opłat rocznych za 11 lat;
– gmina utraciła około 18% wpływów z tytułu wszystkich opłat rocznych;
– obowiązek wpłaty opłaty za przekształcenie jednorazowo w roku wydania decyzji jak i możliwość rozłożenia tej opłaty na wniosek użytkownika wieczystego na raty powoduje wyższy od opłat rocznych wpływ do budżetu w roku, w którym następuje przekształcenie, od drugiego roku (drugiej raty) należności się zmniejszają, w zależności od liczby udzielonych rat;
– zastosowanie stopy redyskonta weksli po rozłożeniu opłaty za przekształcenie na raty liczonej od niespłaconej części opłaty nie gwarantuje pokrycia utraconych korzyści z opłat rocznych wnoszonych przez użytkowników wieczystych;
– właściciel nieruchomości został pozbawiony wpływów z tytułu opłat rocznych za pozostały okres użytkowania wieczystego, ustanowionego we wszystkich przypadkach na 99 lat (średnia liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego dla nieruchomości przekształconych wynosi około 79).

W przypadku wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego właściciel nieruchomości traci przede wszystkim jednak prawo własności nieruchomości. Na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zobowiązany jest do wydania decyzji o przekształceniu, jeżeli z takim wnioskiem wystąpi uprawniony użytkownik wieczysty, niezależnie od tego, czy dotychczas zrealizowano wszystkie postanowienia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste ustalone w przetargu lub rokowaniach. Właściciel tym samym pozbawiony jest zarówno kontroli nad zagospodarowaniem nieruchomości w określony sposób i w określonym w umowie terminie, jak i możliwości naliczenia opłat dodatkowych i wystąpienia o rozwiązanie umowy.

Skutki finansowe wprowadzonej nowelizacji należałoby również zbadać pod kątem tego czy ustalone za przekształcenie opłaty wraz z dotychczas wniesionymi opłatami rocznymi pokrywają cenę nieruchomości ustaloną w przetargu lub rokowaniach. Okazuje się bowiem, na przykładzie obrotu nieruchomościami w Gminie Piła, że dla nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste po 2003 r. dopiero po około 14 latach trwania użytkowania wieczystego sumy te się równoważą.

PODSUMOWANIE

Wskutek wprowadzenia w 2011 r. nowych przepisów ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, na podstawie których rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych do przekształcenia, gmina Piła utraciła 10% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste i 18% wpływów z tytułu opłat rocznych. Problem ten nie dotyczy tylko Piły, ale też wszystkich innych jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa.

Dla nieruchomości tych obowiązywały najwyższe – 3- i 5-procentowe stawki opłaty rocznej (poza jednym przypadkiem nieruchomości z 1-procentową opłatą), a ich średnia powierzchnia była prawie cztery razy wyższa od średniej dla pozostałych nieruchomości. Oznacza to większy ich udział w generowaniu dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste, tj. opłaty roczne, opłaty dodatkowe, opłaty za przekształcenie.

Celem nowelizacji było wyparcie (częściowe) prawa użytkowania wieczystego z polskiego prawodawstwa, o czym świadczy m.in. udział przekształconych gruntów w powierzchni wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, ale też bezpośrednio wynika to z uzasadnienia do zmiany ustawy. Ustawodawca, określając nowy instrument wywłaszczający nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w żadnym zakresie nie odniósł się do skutków ekonomicznych projektowanych, a potem wprowadzonych zmian, chociażby w postaci uszczuplenia dochodów właścicieli gruntów.

Zasady dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości powinny być znane właścicielowi gruntów przed podjęciem decyzji o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, aby mógł swobodnie i racjonalnie podjąć decyzję o zbyciu. Wówczas przekształcenia mogłyby objąć wyłącznie podmioty, które na dzień wydania decyzji wniosły na rzecz właściciela gruntów opłaty związane z użytkowaniem wieczystym w wysokości wyższej od ceny wywoławczej ustalonej w przetargu lub rokowaniach oraz od wartości gruntu na dzień złożenia wniosku, uwzględniając oczywiście opłatę za przekształcenie. W przeciwnym razie zarówno prawo własności, jak i prawo użytkowania wieczystego powinny być zachowane przez cały okres trwania umowy o oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste (40 do 99 lat). Wpływy z tytułu opłat za przekształcenie tylko bowiem w krótkim okresie rekompensują utracone dochody z opłat rocznych.

PIŚMIENNICTWO

Bończak-Kucharczyk, E. (2014). Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, 3. Wydanie. Warszawa.

Kokot, S. (2009). Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin, Szczecin. Wyd. Naukowe US.

Polszakiewicz-Zabrzeska, I. (1999). Opłaty za użytkowanie wieczyste i trwały zarząd. Poradnik z wzorami uchwał, decyzji i pism. Zielona Góra.

Skwarło, R. (2008). Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz. Warszawa.

Witczak, H. (2005). Wygaśnięcie użytkowania wieczystego. Warszawa.

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Dz.U. z 2015, poz. 2031.

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Dz.U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.

Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2011 r. nr 187, poz. 1110.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13. Dz.U. z 2015 r., poz. 373.

IMPACT OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISION OF 10 MARCH 2015 ON THE LEVEL OF COMMUNES' BUDGET INCOME FROM PERPECTUAL USUFRUCT FEES ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNE OF PILA

Summary. Amendments to the Real Estate Management Act and some other acts, made by the Act of 28 July 2011, have substantially amended the Act of 29 July 2008 on the transformation of the right of perpetual usufruct into the property right. New regulations have authorized the transformation into the property, in addition to the exceptions under the Act, all natural and legal persons who are perpetual usufructuaries as of 13 October 2005. The adopted solutions have been negatively evaluated by local governments, consequently causing the expropriation of their property to the usufructaries and the loss of regular income for fees for perpetual usufruct. As a result of the submitted applications, the Constitutional Court in the judgment of 10 March 2015 has decided about their non-conformity with the Constitution of the Republic of Poland.

In the article on the example of budget income of the City Hall of Pila in the years 2011–2015, there was presented the analysis of income from fees for the transformation of the right of perpetual usufruct into the property right. There were calculated financial consequences of amendments to the Act on the transformation of the right of perpetual usufruct into the property right made in 2011 and recognized as unconstitutional after almost 4 years. It was defined how the Constitutional Court's decision affected the level of commune's budget income from fees for perpetual usufruct.

Key words: perpetual usufruct, fee for transformation, commune's budget, real estate management.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.12.2015

Do cytowania – For citation:

Grzegrzółka, J. (2015). Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. na poziom dochodów budżetu gmin z opłat za użytkowanie wieczyste na przykładzie gminy Piła. Acta Sci. Pol. Administratio Locorum 14(4), 21–32.