

Sebastian Kokot

Ekonomiczne skutki zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 14/2, 41-54

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.

EKONOMICZNE SKUTKI ZMIANY SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI ODDANEJ W UŻYTKOWANIE WIECZyste

Sebastian Kokot

Uniwersytet Szczeciński

Streszczenie. Na skutek funkcjonowania gospodarki centralnie sterowanej przez ponad 40 lat, a następnie procesów przekształceń własnościowych, w wielu miastach w ich śródmiejskich strefach znajdują się tereny, których dawna funkcja nie przystaje do aktualnych trendów i uwarunkowań tak rynkowych, jak i odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego. Większość z nich to tereny po byłych przedsiębiorstwach państwowych, spółdzielniach usługowych i produkcyjnych, które uwłaszczyły się na tych nieruchomościach uzyskując prawo użytkowania wieczystego. Obecnie obserwujemy wzmożoną presję rynkową w kierunku zagospodarowania tych terenów, przez podmioty komercyjne, w tym przedsiębiorstwa deweloperskie, dążące do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, ponad 20 lat temu oddanych w użytkowanie wieczyste na inne cele. Sytuacja taka rodzi zwykle problem zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W artykule przedstawiono możliwości właściciela takiego gruntu w dochodzeniu utraconych korzyści wynikłych z obniżenia tej stawki.

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, użytkowanie wieczyste

WPROWADZENIE

Podstawowym celem gospodarki przestrzennej powinna być ochrona określonych wartości przestrzeni i jej racjonalne kształtowanie poprzez właściwe stymulowanie procesów gospodarczych [Cymerman, Cellmer, Buczek 1997]. Skutkiem błędnie prowadzonej przez dziesięciolecia gospodarki przestrzennej przed 1990 r. jest m.in.:

- nadmierne rozproszone struktury przestrzenne miast;
- zbyt mała ilość terenów mieszkaniowych i komunikacyjnych;
- zbyt mała ilość i brak koncentracji terenów usługowo handlowych;

Adres do korespondencji – Corresponding author: Sebastian Kokot, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Ekonometrii i Statystyki, Uniwersytet Szczeciński, ul. Adama Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: sebastian.kokot@wneiz, sebastiankokot@o2.pl

– nadmierna ilość terenów przemysłowych i rolnych w miastach, a w szczególności w ich centrach. [por. Brzeski i in. 1998].

Stąd po 1990 r. nastąpiła presja ze strony różnych podmiotów gospodarczych w kierunku pozyskiwania i zagospodarowania w sposób komercyjny atrakcyjnie położonych terenów. Jedną z form tej działalności jest budowa budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych, a nawet zorganizowanych osiedli przez powstałe w tym okresie przedsiębiorstwa deweloperskie. Procesy te w praktyce rodzą szereg problemów nie tylko z punktu widzenia gospodarki przestrzennej czy też aspektów techniczno-organizacyjnych, ale też prawnych i ekonomicznych. W szczególności problem dotyczy nieruchomości przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych spółdzielni, które uwłaszczyły się na gruntach pozostających wcześniej w ich zarządzie. Uwłaszczenie przedsiębiorstw polegało na przekształceniu zarządu nieruchomości w prawo użytkowania wieczystego, z którym związane jest prawo własności budynków oraz urządzeń posadowionych na gruncie i zostało dokonane na podstawie art. 2 ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.], zgodnie z którym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5.12.1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego [Pawelczyk, Jankowska 2012]. W innym trybie mogły uwłaszczyć się spółdzielnie (nie tylko mieszkaniowe). Obowiązywała zasada uwłaszczenia na wniosek, co oznacza, że warunkiem uwłaszczenia było złożenie odpowiedniego wniosku do 31 grudnia 1996 r. [Hozer 2001]. W efekcie ww. podmioty stały się użytkownikami wieczystymi często atrakcyjnie położonych terenów w strefach śródmiejskich, a nawet samych centrach miast. W różny sposób były przy tym formułowane cele oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przy czym często były one określone w sposób ogólny i nieprecyzyjny, np. usługowo-produkcyjny. Miały miejsce przypadki, kiedy cele te w ogóle nie były wprost określone. Niemniej jednak najczęściej stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalana była na poziomie 3%. Lata dziewięćdziesiąte i dwudzieste to okres w którym nastąpił znaczący, bo zwykle przynajmniej kilkukrotny wzrost wartości nieruchomości. Zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, a także zmiany przepisów dotyczące planowania przestrzennego często prowadziły do swego rodzaju dysonansu pomiędzy formalnym celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste a presją rynku. Dawne przedsiębiorstwa państwowe podlegały przekształceniom i komercjalizacji, a niektóre bankrutowały. Prowadziło to do wtórnego, niekiedy wielokrotnego obrotu użytkowanych wieczysto przez nie nieruchomości, a także ich podziałów. Skomercjalizowane przedsiębiorstwa nie potrzebowały tak dużych centralnie położonych obszarów, a nieruchomości przedsiębiorstw upadłych były oferowane w trybie postępowania upadłościowego. Jak już wspomniano jedną z grup podmiotów szczególnie zainteresowanych pozyskaniem takich nieruchomości były firmy deweloperskie. Nabywały one m.in. użytkowanie wieczyste gruntów „po” państwowych i komunalnych osobach prawnych oraz po różnego rodzaju spółdzielniach produkcyjno-usługowych z zamiarem wzniesienia na nich budynków mieszkalnych, a następnie sprzedaży znajdujących się w nich lokali, głównie mieszkalnych wraz z odpowiednimi udziałami

w nieruchomości wspólnej obejmującej m.in. prawo użytkowania wieczystego gruntu. Często też gminy sprzyjają podejmowaniu takich przedsięwzięć, co wyrażają studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie po przez uchwalanie planów miejscowych dopuszczając w tych miejscach zabudowę mieszkaniową, w skutek czego deweloperom zwykle udaje się uzyskać decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielenie pozwolenia na budowę. Konsekwencją powyższego są problematyczne rozbieżności w zakresie:

- faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste;
- stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynikającej z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego w stosunku stawki przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami dla nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Uchwalenie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie planów miejscowych dopuszczających na takich nieruchomościach zabudowę mieszkaniową otwiera możliwość trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do jej przeznaczenia wskazanego w decyzji lub umowie użytkowania wieczystego, a wydanie pozwolenia na budowę w bezpośredni sposób do tej zmiany prowadzi. Należy zwrócić przy tym uwagę, że w przypadku miast na prawach powiatu wszystkie z tych zdarzeń powstają przy czynnym udziale tego samego urzędu. Ponadto w takich miastach w odniesieniu do nieruchomości dawnych komunalnych osób prawnych gmina występuje jednocześnie w roli właściciela nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości dawnych państwowych osób prawnych, właściciela reprezentuje prezydent miasta.

Korzystanie z nieruchomości przez użytkownika wieczystego w sposób odmienny niż to zostało określone w umowie może nieść ze sobą pewne konsekwencje prawne. W szczególności, zgodnie z art. 73 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Najczęściej oznacza to zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z 3% na 1%. Dla właściciela gruntu oznacza to utratę spodziewanych dochodów z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na cele dotychczasowe.

W przedstawionym kontekście należy wskazać odpowiedź na pytanie: jakie możliwości ma gmina w zakresie dochodzenia utraconych korzyści z tego tytułu i w jaki sposób należy je obliczyć?

ANALIZA SYTUACJI PRAWNEJ I FAKTYCZNEJ

Kwestia przedstawiona w powyższym pytaniu wymaga w pierwszym etapie dokonania oceny jakie właściciel gruntu (gmina lub reprezentowany przez prezydenta miasta, lub starostę skarbu państwa) ma możliwości zachowania się w sytuacji zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w stosunku do sposobu

określonego w umowie lub decyzji. W tym zakresie należy rozważyć następujące uprawnienia czy też możliwe sposoby działania:

1. Rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania przed upływem określonego w niej terminu, z powodu korzystania z gruntu przez wieczystego użytkownika w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie (art. 240 k.c. art. 33 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
2. Ustalenie dodatkowych opłat rocznych obciążających użytkownika wieczystego w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej (art. 63 ust. 2, ustawy o gospodarce nieruchomościami);
3. Zmianę stawki procentowej opłaty rocznej stosownie do nowego celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Poniżej dokonano zwięzłego przeglądu obowiązujących przepisów i orzecznictwa dotyczącego ww. możliwych działań w kontekście przedstawionego problemu tj. zamiaru wybudowania przez użytkownika wieczystego budynku lub zespołu budynków w zabudowie mieszkaniowej lub mieszkaniowo-usługowej na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na inne cele np. usługowo-produkcyjne.

1. Rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania przed upływem terminu

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 240 k.c. umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń.

Skorelowany z tym przepisem jest zapis art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 k.c. cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W spotykanych sytuacjach najczęściej, co prawda umowa użytkowania wieczystego została zawarta (lub decyzja wydana na rzecz) z innym podmiotem niż aktualny użytkownik wieczysty, który został użytkownikiem wieczystym wskutek wtórnego obrotu tym prawem, lecz postanowienia umowy wiązą nabywcę ustanowionego wcześniej prawa użytkowania wieczystego.

Z treści powyższych przepisów wynika, że do rozwiązania umowy o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie konieczne jest spełnienie przesłanki korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z przeznaczeniem w umowie, i korzystanie to ma być w sposób oczywisty sprzeczny z przeznaczeniem. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31.05.1994 r. [sygn. akt SA/Lu 1650/93] podniesiono, że według art. 240 k.c., rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego dozwolone jest w przypadku korzystania przez użytkownika wieczystego z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie. Organ wydający decyzję o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego powinien wykazać nie tylko „sprzeczność” ale oczywistą sprzeczność. Oczywiście sprzeczność to nie tylko proste naruszenie warunków

umowy, połączone ono powinno być po stronie użytkownika ze szczególnym nasileniem złej woli, kierowanej na złamanie warunków umowy.

Artykuł 240 k.c. podaje wprost przykładowo jeden z przypadków gdy można mówić o oczywistej sprzeczności korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem w umowie. Chodzi o jej niezabudowanie. Problem w tym, że zarówno umowy, jak i decyzje potwierdzające użytkowanie wieczyste spółdzielni oraz państwowych i samorządowych osób prawnych powszechnie nie wskazywały sposobu w jaki nieruchomość powinna być zabudowana i w ogóle nie nakazywały użytkownikom wieczystym jakichkolwiek działań związanych z zabudową czy też innym zagospodarowaniem nieruchomości, choć jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24.07.2002 r. [sygn. akt I CKN 891/00; publik. LEX nr 75260] w granicach gwarantowanej stronom swobody umów nie ma przeszkód, aby w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony ustaliły sposób korzystania z gruntu w ten sposób, że ma na nim być wybudowany budynek o określonym przeznaczeniu przez samego użytkownika. Należy w tym aspekcie wziąć również pod uwagę treść wyroku SN z dnia 13 lutego 2002 r. [sygn. akt IV CKN 661/2000], który stwierdził, że nie zachodzi podstawa do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego z powodu nie wzniesienia przez użytkownika wieczystego wbrew umowie określonych w niej budynków lub urządzeń, jeżeli w umowie nie określono terminów rozpoczęcia i zakończenia tych robót. Takie terminy także powszechnie nie bywały w umowach lub decyzjach ustalane, skoro nie były ustalane obowiązki zabudowy nieruchomości. Niemniej jednak warto mieć na uwadze, że w wyroku NSA z dnia 10.02.1993 r. [sygn. akt I SA 1236/92] wskazano, że wynikające z umowy użytkowania wieczystego terminy rozpoczęcia i zakończenia budowy mają charakter dyscyplinujący użytkownika wieczystego w zagospodarowaniu działki na cel, który został w umowie określony, lecz nie służą odebraniu działki tylko z tego powodu, że nastąpiło ich przekroczenie. O możliwości podjęcia decyzji o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego i odebraniu nieruchomości z powodu nierozpoczęcia budowy lub jej niezakończenia w terminach określonych w umowie decyduje stan zaawansowania robót w okresie podejmowania decyzji, a nie samo uchybienie tych terminów. Wskazać przy tym należy, że w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że postanowienia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wiążą nie tylko stronę tej umowy – użytkownika wieczystego, ale też jego następców (osoby które nabyły to prawo). Z tego względu wskazane powyżej roszczenie - realizowane na drodze powództwa przed sądem powszechnym – przysługuje również wobec aktualnych użytkowników wieczystych, którzy nie byli stroną umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że przesłanka oczywistej sprzeczności nie zachodzi nawet w przypadku niewywiązania się użytkownika wieczystego z warunków umowy poprzez niedotrzymanie przez niego terminów zagospodarowania nieruchomości o ile podjął i do pewnego stopnia zaawansował on działania w tym kierunku, a dotyczy to także wtórnych nabywców prawa użytkowania wieczystego.

Konsekwencje rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste określone są w art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki

i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Co istotne, za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje. Ponadto w razie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie zwraca się sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy (art. 33 ust. 3a).

Odnosząc wyżej wskazane unormowania i interpretacje do sytuacji zarysowanej we wstępie należy rozstrzygnąć, czy wybudowanie np. budynku mieszkalnego zamiast korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem o ile to przeznaczenie zostało określone np. na cele „usługowo-produkcyjne” nosi znamiona oczywistej sprzeczności. W kontekście przedstawionych argumentów prawnych należy stwierdzić że w takiej sytuacji nie występują tego znamiona. Dodatkowo mogą przemawiać za tym następujące aspekty:

- w chwili oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste najczęściej w ogóle nie brano pod uwagę możliwości jej zabudowy innymi budynkami niż istniejące;
- gminy (często występujące także w roli właściciela nieruchomości) uchwalają studia uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego często dopuszczające na obszarze nieruchomości np. zabudowę mieszkaniową lub inną, ale taką, gdzie funkcja mieszkaniowa jest dominująca;
- starostowie lub prezydenci miast wydają dla tych nieruchomości pozwolenia na budowę m.in. budynków mieszkalnych zgodnie z przepisami.

Takie okoliczności jednoznacznie wskazują na brak przesłanek do stwierdzenia oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do sposobu określonego w decyzji lub umowie użytkowania wieczystego. Nadto sugerują one, że zmiana sposobu korzystania z nieruchomości odbywa się za zgodą i pełną akceptacją odpowiednich organów, a niekiedy i samego właściciela. W efekcie należy stwierdzić, że w omawianych sytuacjach nie ma przesłanek do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego z przyczyn oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem określonym w umowie.

2. Dodatkowe opłaty roczne

Kolejnym aspektem sprawy jest rozważenie możliwości ustalenia dodatkowych opłat rocznych. Jak stanowi art. 63 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej właściwy organ może wyznaczyć termin dodatkowy. W przypadku niedotrzymania tych terminów mogą być ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego, niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalonych stosownie do przepisów rozdziału 8 działu II ustawy. Wysokość dodatkowej opłaty rocznej wynosi 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w umowie lub decyzji. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze 10% tej wartości. Opłaty ustala właściwy organ w drodze decyzji. Obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych

powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po bezskutecznym upływie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej ustalonych w umowie lub decyzji. Opłaty za dany rok wnosi się w terminie do dnia 31 marca każdego roku. W omawianych sytuacjach aspekt dodatkowych opłat rocznych nie występuje, gdyż prawodawca odnosi tę możliwość wprost do sytuacji nie dotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości. Aby opłaty dodatkowe egzekwować, przede wszystkim terminy zagospodarowania nieruchomości musiałyby być określone, czego powszechnie nie czyniono w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przedmiot uwłaszczenia państwowych i samorządowych osób prawnych oraz spółdzielni. Należy więc wskazać, że w analizowanych sytuacjach dodatkowe opłaty roczne nie mogą być ustalane i nakładane na użytkownika wieczystego.

3. Zmiana stawki procentowej opłaty rocznej

Artykuł 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78–81 ustawy tj. analogicznie jak przy aktualizacji opłaty rocznej. Dodatkowo ust. 2a pkt 1 tego artykułu wyraźnie określa, że przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio do udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne niż cel, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Tak więc przyszli właściciele lokali mieszkalnych będą mogli żądać obniżenia stawki opłat rocznych, gdyż za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe opłata wynosi 1% ceny nieruchomości gruntowej. Jedyną formalną przesłanką do obniżenia tej stawki jest wykazanie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości i właściciel nieruchomości nie ma w zasadzie, żadnych możliwości „uchronienia się” przed tą obniżką, o ile ta trwała zmiana zostanie jednoznacznie wykazana. Przepisy nie mówią na temat ewentualnych odszkodowań, czy też rekompensat na rzecz właściciela z tego tytułu.

Możliwe działania praktyczne

W świetle powyższego w praktyce mogą wystąpić trzy sytuacje mające wpływ na stawkę procentową opłaty rocznej i w związku z tym wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu:

1. zmiana stawki przed wydaniem pozwolenia na budowę;
2. zmiana stawki po wydaniu pozwolenia na budowę, ale przed oddaniem budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniem własności lokali na ich nabywców;
3. zmiana stawek po oddaniu budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniu własności lokali na ich nabywców.

Paradoksalnie sytuacja przedstawiona w pkt 1 może okazać się najkorzystniejsza dla właściciela gruntu. W tej sytuacji nie istnieją jeszcze bowiem żadne, formalne przesłanki wskazujące na szybką zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Gmina (lub Skarb Państwa) występuje tu jako strona umowy cywilnoprawnej, który to stosunek strony

mogą dowolnie, w granicach prawa kształtować, w tym zmieniać jego warunki. Jednym z mogących podlegać zmianie elementów jest sposób korzystania z nieruchomości, który tu należy utożsamić z celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz związana z nim zmiana stawki procentowej opłaty rocznej. Właściciel może spełnić oczekiwania użytkownika wieczystego, ale w związku z tym ma prawo domagać rekompensaty utraconych korzyści, a więc w ogólnym ujęciu różnicy w wysokości opłat rocznych jakie właściciel by uzyskiwał gdyby stawka opłaty rocznej nie została zmniejszona, a opłatom pomniejszonym wskutek zmiany tej stawki. Kalkulując te utracone korzyści należy wziąć pod uwagę, że wartość nieruchomości zmienia się w czasie, a wraz z tymi zmianami, mogą też ulegać zmianie opłaty roczne oraz koszty przeprowadzenia opłat rocznych. Zastosowanie znajduje więc formuła:

$$UK = \sum_{t=1}^n \frac{x_{ot}(C_{uw}(s_1 - s_2)) + \sum_{i=1}^k (x_{it}(w_i(s_1 - s_2)) - K_{it})}{((1 + x_{r1t}r_1)(1 + x_{r2t}r_2))^t}$$

gdzie:

- UK – bieżąca wartość korzyści utraconych przez gminę na skutek zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego;
- t – kolejne lata, przez które po zmianie stawki procentowej będzie pobierana opłata roczna,
- n – liczba lat, przez które po zmianie stawki procentowej będzie pobierana opłata roczna;
- x_{ot} – zmienna przyjmująca wartość = 1 od roku $t = 1$ do roku poprzedzającego rok dokonania pierwszej aktualizacji opłat rocznych i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat trwania użytkowania wieczystego;
- C_{uw} – cena po której nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste i od której będą naliczane opłaty roczne do czasu przeprowadzenia pierwszej aktualizacji opłat rocznych;
- s_1 – stawka procentowa opłaty rocznej obowiązująca przed jej zmianą (3%);
- s_2 – stawka procentowa opłaty rocznej obowiązująca po jej zmianie (1%);
- i – kolejne przeprowadzane aktualizacje opłat rocznych;
- k – ilość przeprowadzonych aktualizacji opłat rocznych;
- x_{it} – zmienna przyjmująca wartość = 1 dla lat, w których obowiązuje zaktualizowana opłata roczna i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
- w_i – wartość nieruchomości stanowiąca podstawę do obliczania opłaty rocznej po aktualizacji;
- K_{it} – koszt przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych;
- r_1 – stopa dyskontowa nie oczyszczona z inflacji;
- r_2 – stopa dyskontowa oczyszczona z inflacji;
- x_{r1t} – zmienna przyjmująca wartość = 1 od roku $t = 1$ do roku zrównania się wartości rynkowej nieruchomości z C_{uw} i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
- x_{r2t} – zmienna przyjmująca wartość = 0 od roku $t = 1$ do roku zrównania się wartości rynkowej nieruchomości z C_{uw} i przyjmująca wartość = 1 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych.

Sytuacja wskazana w pkt 2, a więc zmiana stawki po wydaniu pozwolenia na budowę, ale przed oddaniem budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniem własności lokali na ich nabywców, różni się od sytuacji wskazanej w pkt 1 tym, że fakt wydania pozwolenia na budowę wskazuje, że w najbliższym czasie z dużym prawdopodobieństwem nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Stawka

opłaty rocznej może zostać zmieniona na analogicznych zasadach jak przed wydaniem pozwolenia, lecz po stronie właściciela pozostają znacznie gorsze argumenty dotyczące rekompensaty utraconych korzyści wskutek ewentualnej zmiany stawki. W takim scenariuszu może nastąpić zmiana stawki opłaty rocznej z 3% do 1% dla całej nieruchomości na podstawie umowy zmieniającej warunki umowy użytkowania wieczystego w zakresie przeznaczenia nieruchomości (zmiana podstawowego przeznaczenia – np. cele usługowo-produkcyjne na mieszkaniowe). W tym przypadku do rozważenia pozostaje, czy z uwagi na fakt, że strona umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie dochowała jej pierwotnie określonych warunków, gminie nie przysługuje odszkodowanie na zasadach ogólnych prawa cywilnego, tj. na podstawie art. 471 k.c. (odpowiedzialność kontraktowa). Dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Z punktu widzenia gminy (lub Skarbu Państwa) ma miejsce utrata korzyści polegających na uzyskiwaniu opłat rocznych w mniejszej wysokości, ponieważ obliczonych na podstawie niższej stawki procentowej, w stosunku do stawki przewidzianej dotychczasową umową lub decyzją. Z uwagi na fakt, że w zakresie utraconych korzyści niezbędnym jest wykazanie z dużym prawdopodobieństwem, że korzyści by uzyskano, należy wskazać, że właściciel przez okres od zmniejszenia stawki procentowej dla całej nieruchomości, do czasu zmiany stawek dla udziałów w nieruchomości związanych z własnością lokali mieszkalnych nie osiągnie konkretnej kwoty (kwotowej różnicy pomiędzy stawką 3% a 1%). Należy bowiem założyć, że po oddaniu wybudowanych lokali mieszkalnych do użytkowania, ich właściciele z pewnością skorzystają z prawa do zmiany stawki procentowej, o czym mowa w dalszej części. Fakt wydania pozwolenia na budowę, rodzi więc duże prawdopodobieństwo, że w przyszłości stawka opłaty rocznej zostanie zmieniona, a właściciel użytkownego wieczysto gruntu nie otrzyma z tego tytułu żadnej rekompensaty.

Podsumowując, właściciel nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, w przypadku zamiaru zabudowania jej przez użytkownika wieczystego w sposób odmienny do postanowień umowy, może zmienić warunki umowy na mniej dla niego korzystne, pod warunkiem rekompensaty jemu utraconych korzyści (uzyskania odszkodowania). Sposób oszacowania tych utraconych korzyści powinien zakładać możliwość wybudowania przez inwestora budynku, w którym tylko część lokali to lokale mieszkalne, a część to lokale o innym przeznaczeniu, czyli takie co do których związane z ich własnością udziały w użytkowaniu wieczystym nie będą mogły mieć w przyszłości zmienionej stawki obliczany jest w następujący sposób:

$$UK = \sum_{t=1}^T \sum_{i=1}^k \frac{x_{it}(o_{1t} - o_{2t}) - K_{it}}{(1+r)^t}$$

gdzie:

UK – bieżąca wartość korzyści utraconych przez gminę na skutek zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego;

t – kolejne lata, przez które będzie pobierana opłata roczna;

T – liczba lat, przez które procentowo będzie pobierana opłata roczna;

o_{1t} – opłata roczna wynikająca z dotychczasowej umowy (wg. stawki 3%) w okresie t ;

- o_{2t} – opłata roczna zakładająca, że od udziałów w wieczystym użytkowaniu związanych z własnością lokali mieszkalnych będzie obowiązywała stawka 1 % w okresie t ;
- i – kolejne przeprowadzane aktualizacje opłat rocznych;
- k – ilość przeprowadzonych aktualizacji opłat rocznych;
- x_{it} – zmienna przyjmująca wartość = 1 dla lat, w których obowiązuje zaktualizowana opłata roczna i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
- K_{it} – koszt przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych;
- r – stopa dyskontowa.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja wskazana w pkt 3, tj. zmiana stawek po oddaniu budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniu własności lokali na ich nabywców. Uwzględnia ona fakt, że przez cały okres trwania inwestycji obowiązuje stawka 3%, a po jej zakończeniu i przeniesieniu własności lokali mieszkalnych i usługowych na rzecz ich nabywców. Na podstawie art. 73 ust 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nabywcy lokali mieszkalnych wystąpią do właściciela gruntu o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej do wysokości 1% odpowiednio do ich udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Realnie należy założyć, że wnioski takie będą składane w okresie do 2 lat od zakończenia inwestycji, gdyż prawdopodobnie tylko część właścicieli lokali mieszkalnych wystąpi o zmianę stawki niezwłocznie po przeniesieniu na nich własności lokali, a większość dopiero po otrzymaniu informacji o opłacie rocznej, co oznacza, że nowe stawki zaczną obowiązywać dopiero w roku kolejnym. Uchwalenie planu miejscowego dopuszczającego zabudowę mieszkaniowo-usługową oraz wydanie pozwolenia na budowę jest oznaką tego, że gmina taki scenariusz traktuje jako realny. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78–81 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszący się do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Przepisy te określają procedurę wypowiedzenia dotychczasowej stawki opłaty, w szczególności art. 81 określa:

- „1. Użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji. Doręczenie żądania powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. Jeżeli właściwy organ odmówił aktualizacji opłaty użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. W przypadku gdy właściwy organ nie rozpatrzył żądania w terminie 30 dni, użytkownik wieczysty może, w terminie 90 dni od dnia doręczenia żądania, skierować sprawę do kolegium. Przepisy art. 77–80 stosuje się odpowiednio.
2. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym.
3. W przypadku oddalenia wniosku przez kolegium obowiązuje opłata dotychczasowa.
4. Nowa wysokość opłaty rocznej, ustalona przez właściwy organ w wyniku realizacji żądania, o którym mowa w ust. 1, albo w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium, obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji.
5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową, w następstwie wniesienia sprzeciwu”.

W związku z tym, jeżeli podstawy złożenia wniosku o zmianę stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego byłyby uzasadnione, to zgodnie z postanowieniami przytoczonego wyżej w całości art. 81 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 78 ust. 1 tej ustawy zmiana stawki opłaty nastąpiłaby, poczynając od 1 stycznia roku następnego po roku, w którym został złożony wniosek. Dlatego też podstawową okolicznością wymagającą wyjaśnienia w analizowanym przypadku jest wystąpienie podstaw pozwalających na przyjęcie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu użytkowania nieruchomości. W przypadku bowiem udzielenia odpowiedzi pozytywnej na tak postawione pytanie, organy nie będą miały swobody działania, gdyż stwierdziwszy wystąpienie faktów potwierdzających trwałą zmianę sposobu użytkowania nieruchomości, będą musiały zmienić stawkę procentową opłaty rocznej, a zmiana ta będzie wywoływała skutek, poczynając od 1 stycznia po roku, w którym został złożony wniosek o zmianę stawki procentowej, nawet jeżeli jego rozpatrzenie nastąpiło w roku, za który stawka opłaty powinna być zmieniona.

Co do meritum – nie budzi wątpliwości, że legalne wybudowanie budynków z lokalami mieszkalnymi, a następnie sprzedaż lokali mieszkalnych i w konsekwencji ich zamieszkanie nie może być zakwalifikowane jako cele np. usługowo-produkcyjne lecz jako cele mieszkaniowe, a więc kwalifikujące się do stawki procentowej opłaty rocznej w wysokości 1%. Problematiczne może być określenie momentu wystąpienia okoliczności trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. W tym względzie w orzecznictwie spotykamy bowiem niejednoznaczne poglądy. Według niektórych z nich o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już z chwilą wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na użytkowanie (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., VI ACa 302/08, podobnie również wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., I ACa 49/08). Z przytoczonych wyroków wynika, że do przyjęcia wystąpienia w konkretnym przypadku trwałej zmiany sposobu użytkowania gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nie jest niezbędne wybudowanie określonego obiektu, ale wystarczy do tego wydanie pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenie projektu budowlanego. Oznacza to, że do wystąpienia przyjęcia trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości wystarczy więc przyznanie pewnych uprawnień oraz potwierdzenie zgodności z prawem proponowanych rozwiązań technicznych. Jednak w późniejszych wyrokach spotykamy odmienne interpretacje. Miedzy innymi w wyroku z 19 maja 2010 r. [I CSK 591/09] SN stwierdził, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości. Nie wystarczy jedynie zmiana przeznaczenia gruntu wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (tak uznał SN w wyroku z 21 stycznia 2010 r., I CSK 210/09). W obu bowiem wypadkach pojawia się tylko możliwość określonego sposobu korzystania z nieruchomości. Żaden z tych aktów sam przez się nie prowadzi do zmiany, i to trwałej, sposobu „korzystania” z gruntu. To samo doty-

czy decyzji o pozwoleniu na budowę, a nawet rozpoczęciu budowy. Podobnie bowiem jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy w rachubę wchodzi prawna dopuszczalność zmiany tego pozwolenia także w trakcie realizacji inwestycji, a nawet całkowite jej zaniechanie. Ustawodawca w odniesieniu do przesłanki „trwałości” nie wprowadza żadnych kryteriów, które powinny zostać spełnione. Przesłankę tę należy więc obiektywizować. Znaczenie prawne ma przy tym tylko zmiana sposobu korzystania z gruntu, która powoduje zarazem „zmianę celu, na który nieruchomości została oddana”. Wzniesienie budynku mieszkalnego na danym gruncie docelowo ukierunkowane jest na mieszkaniowe korzystanie z tego gruntu. Jednakże dopiero z chwilą zakończenia robót budowlanych można mówić o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości jako czynności dokonanej. Zakończenie budowy należy oceniać w kontekście przepisów prawa budowlanego. Z przepisów tych zaś wynika że z prawnego punktu widzenia stan budowy kończy się z momentem dopuszczenia obiektu budowlanego do użytkowania. Z tą chwilą powstaje prawna możliwość rozpoczęcia mieszkaniowego sposobu wykorzystywania nieruchomości. W ocenie SN to właśnie dokonana zmiana sposobu korzystania z gruntu świadczy o zmianie celu. Cel mieszkaniowy ma wynikać z bieżącego, mieszkaniowego sposobu korzystania z gruntu.

Mając na względzie powyższe należy przyjąć, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości nastąpi po zakończeniu budowy i uzyskaniu przez inwestora stosownego zezwolenia na użytkowanie obiektu. Teoretycznie wówczas inwestor będzie mógł wystąpić o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Jednakże w praktyce na tym etapie inwestorzy mają już podpisane umowy deweloperskie na większość lokali i niezwłocznie przystępują do ich przekazywania nabywcom oraz do zawierania umów przenoszących własność tych lokali wraz ze stosownymi udziałami w prawie użytkowania wieczystego gruntu. W obliczu takich działań należy się spodziewać, że inwestorzy nie są już tak zainteresowani zmianą stawki procentowej, tym bardziej że prawo użytkowania wieczystego będzie przenoszone w udziałach na nabywców lokali i to ci nabywcy zyskają niepodważalne prawo do wystąpienia o zmianę stawki na podstawie art. 73 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne niż cel, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

PODSUMOWANIE

Na koniec należy wskazać, że sytuacje 2. i 3. są z punktu widzenia utraconych korzyści przez właściciela nieruchomości użytkowanej wieczyście tożsame. W 1. z nich używa on bowiem jednorazową rekompensatę, a w 2. regularne opłaty roczne według stawki 3% przynajmniej do czasu zakończenia inwestycji. Sytuacja 2. jest o tyle korzystniejsza dla dewelopera, że jego oferta rynkowa jest lepsza i stawia go w lepszym świetle tak przed potencjalnymi nabywcami lokali, jak i różnymi instytucjami, z którymi dla realizacji inwestycji musi współpracować, w szczególności z bankami udzielającymi kredytów służących jej finansowaniu. Praktyczny wniosek wynikający z przeprowadzonych analiz

jest taki, że w interesie właściciela nieruchomości leży możliwie jak najwcześniejsza zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, najlepiej już na etapie opracowywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ewentualnie prac nad planem miejscowym, gdyż wówczas może oprócz korzyści pozafinansowych przejawiających się nowoczesnym zagospodarowaniem nieruchomości uzyskać rekompensatę utraconych korzyści z powodu zmiany stawki. Wymaga to jednak odpowiedniego porozumienia stron – właściciela i użytkownika wieczystego.

PIŚMIENNICTWO

- Cymerman, R., Cellmer, R., Buczek, B. (1997). Planowanie miejscowe jako regulatro (motor i hamulec) rynku nieruchomości. V Konferencja Naukowa „Rynek nieruchomości – zagospodarowanie przestrzenne (relacje)” Spała.
- Brzeski, W.J., Hałaszkowski, M., Sambura, A., Walczewski, H. (1998). O modernizacji polskiego systemu katastralnego. *Świat Nieruchomości*, nr 23.
- Hozer, J. (red.). (2001). *Nieruchomości, przedsiębiorstwa, wyceny, analizy*. Katedra Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Analiz Diagnoz i Prognoz Gospodarczych, Szczecin.
- Pawelczyk, M., Jankowska, M. (2012). Zarząd jako przesłanka uwłaszczenia nieruchomości. *Nieruchomości C.H. Beck*, nr 10/2012.
- Ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.)
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.).
- Wyrok NSA w Lublinie z dnia 31.05.1994 r. (sygn. akt SA/Lu 1650/93).
- Wyrok SN z dnia 24 lipca 2002 r. (sygn. akt I CKN 891/00).
- Wyrok SN z dnia 13 lutego 2002 r. (sygn. akt IV CKN 661/2000).
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1993 r. (sygn. akt I SA 1236/92).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., (sygn. akt VI ACa 302/08).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., (sygn. akt I ACa 49/08).
- Wyrok SN z 19 maja 2010 r. (sygn. akt I CSK 591/09).
- Wyrok SN z 21 stycznia 2010 r., (sygn. akt I CSK 210/09).

ECONOMIC CONSEQUENCES OF THE CHANGE OF THE WAY TO USE OF PROPERTY VESTED IN PERPETUAL USUFRUCT

Abstract: As a result of the functioning of over 40 years of centrally controlled economy and ownership transformation processes, in many cities in their downtowns there are areas having long been function, which does not fit into the current market trends and conditions of spatial development. Most of them are areas of former state-owned enterprises and various types of manufacturing and service cooperatives, which have received the right of perpetual usufruct. Nowadays we are seeing increased market pressure in the direction of development of these areas by commercial entities, aiming to per-

manent change of the way to use of the property, which were cast in perpetual use for other purposes over 20 years ago. This situation usually generates the problem of changing the percentage rate of the annual fee for the perpetual usufruct. The article presents the possibility of the owner of such land in the investigation of lost profits resulting from a reduction in that rate.

Key words: real estate management, perpetual usufruct

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 25.12.2015

For citation – Do cytowania:

Kokot, S. (2015). Ekonomiczne skutki zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum*, 14(2), 41–54.