

Sebastian Kokot

Perspektywa użytkowania wieczystego

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 36/1, 85-100

2014

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.

Sebastian Kokot*

Uniwersytet Szczeciński

PERSPEKTYWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono trzy główne kierunki możliwych rozwiązań dotyczących perspektyw użytkowania wieczystego oraz dokonano ich analizy w kontekście pojawiających się postulatów społecznych i działań rządowych.

Słowa kluczowe: rynek nieruchomości, użytkowanie wieczyste

Wstęp

Problematyka użytkowania wieczystego jest złożona i jednocześnie dyskusyjna, niemal od początku pojawienia się tej instytucji w polskim prawodawstwie. Doniesienia prasowe oraz informacje płynące z instytucji państwowych dowodzą, że kontrowersje wokół użytkowania wieczystego nie gasną – wręcz przeciwnie – przybierają na sile. Należy więc oczekiwać, że w perspektywie kilku najbliższych lat, rządzący na poważnie będą musieli zmierzyć się po raz kolejny z problemem przystosowania tej instytucji do współczesnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Kiedy i jakie rozwiązania zostaną przyjęte? Na to pytanie nie sposób dziś

* Adres e-mail: sebastian.kokot@wneiz.pl

udzielić odpowiedzi. Można jednak omówić istniejące w tym temacie tendencje, zarówno w wymiarze praktycznym, jak i naukowym.

Kierunki możliwych rozwiązań

Rozważając o przyszłości użytkowania wieczystego należy postrzegać ją jako jedną z możliwych, następujących alternatyw (ogólniejszy podział możliwości w tym względzie, ujmujący: wykreślenie prawa użytkowania wieczystego z katalogu praw rzeczowych lub zachowanie go w tym katalogu [zob. Woźniak 2004]:

- a) zachowanie użytkowania wieczystego bez poważniejszych ingerencji w jego konstrukcję prawno-ekonomiczną;
- b) zachowanie użytkowania wieczystego w formie istotnie zmodyfikowanej lub jego zastąpienie formą prawną władania nieruchomością o innej nazwie oraz innej konstrukcji prawnej i ekonomicznej;
- c) definitywna likwidacja użytkowania wieczystego na rzecz prawa własności [por. Kokot 2009, 265].

Zachowanie użytkowania wieczystego w obecnej formie

Pierwsza z wymienionych powyżej opcji zdaje się być mało realna. Użytkowanie wieczyste w obecnej postaci ma zbyt wielu przeciwników, zarówno po stronie użytkowników wieczystych, jak i właścicieli nieruchomości, udostępniających je w użytkowanie wieczyste, tj. jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. W badaniu ankietowym gmin województwa zachodniopomorskiego ponad 60% z nich określiło rolę użytkowania wieczystego w prowadzonej przez nie gospodarce nieruchomościami jako małą lub zupełnie marginalną [Kokot 2009, 248]. Wbrew powszechnym przekonaniom, wpływy do gminnych budżetów z opłat za użytkowanie wieczyste stanowią w większości gmin nie więcej niż kilka procent dochodów uzyskiwanych w ramach gospodarki nieruchomości, a w odniesieniu do wszystkich przychodów gminnych budżetów są wyrażane w promilach, a często w ułamkach promili [Kokot 2009, 220–245]. W praktyce wpływy te są postrzegane jako istotne jedynie w dużych miastach, gdzie grunty są wielokrotnie droższe niż w małych miejscowościach. Wydaje się więc, że użytkowanie wieczyste w obecnej formie będzie

trwało jedynie do chwili ostatecznego wypracowania nowej koncepcji funkcjonowania konstrukcji, która miałaby obecną formę zastąpić oraz przeprowadzenia procesu legislacyjnego. Potrzeby takie są postulowane w piśmiennictwie oraz – w znacznej mierze – przez właścicieli nieruchomości. W literaturze od wielu lat toczy się dyskusja nad celowością dalszego utrzymywania tego prawa w katalogu form władania nieruchomościami i tym samym, w praktyce rynku nieruchomości. Zwraca się przy tym uwagę, że „użytkowanie wieczyste przeżywa dziś kryzys i wymaga radykalnych decyzji co do swojego dalszego istnienia. Wskazuje się, że użytkowanie wieczyste w obecnym kształcie prawnym nie powinno być utrzymane w przyszłym polskim prawie cywilnym oraz że nie ma potrzeby istnienia na cudzym gruncie prawa rzeczowego o tak szerokim zakresie uprawnień w stosunku do nieruchomości należącej do innej osoby [zob. Brzozowski 2003, 65; Bednarek 1994; Drozd 1997; Gniewek 1998; Gniewek 1999; Majorowicz 1999; Rudnicki 1996].

Modyfikacja lub zastąpienie formy użytkowania wieczystego

Zachowanie użytkowania wieczystego w formie zmodyfikowanej, czy też zastąpienie go nową formą prawną, albo wprowadzenie obok użytkowania wieczystego nowej formy władania nieruchomościami o innej nazwie oraz innej konstrukcji prawnej i ekonomicznej, wydaje się najbardziej prawdopodobnym scenariuszem. Dyskusje na temat, jak powinna wyglądać długotrwała, odpłatna, zbywalna i dziedziczna forma władania nieruchomościami, dająca prawo do czynienia na nich inwestycji w formie przedsięwzięć budowlanych, zawierające także konkretne, aczkolwiek często skrajnie różne propozycje, od wielu lat toczą się na łamach literatury prawniczej. Wśród nich spotykamy postulaty zastąpienia użytkowania wieczystego takimi instytucjami jak: własność czasowa [Ignatowicz 1994, 122–123; Gniewek 1998, 32; Bieniek 1997, 216; Truszkiewicz 2006, 675–706], prawo zabudowy [Gniewek 2005, 51; Zaradkiewicz 2006, 58–83; Siudem 2007], czy też prawo własności wraz z ustanowieniem ograniczonego prawa rzeczowego – opłat wieczystych [Podleś 2005, 103–109]. Naprzeciw takim pomysłom wychodzi poniekąd projekt zmian w kodeksie cywilnym opracowanym przez Komisję Kodyfikacji Prawa Cywilnego (projekt dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości), a także – niezależnie – projekt zmian obowiązującego kodeksu cywilnego (przygotowywany przez Ministerstwo Sprawiedliwości), zgodnie z którym do obrotu gospo-

darczego ma zostać wprowadzona nowa forma prawna władania nieruchomościami o nazwie prawo zabudowy. W odróżnieniu od użytkowania wieczystego, prawo zabudowy, miałoby dotyczyć nie tylko gruntów należących do państwa lub gminy, ale też gruntów prywatnych. Pozwalałoby na wznoszenie budynków i urządzeń na cudzym gruncie, ale ponadto też nad nim i pod nim, dzięki czemu na cudzym gruncie mogłyby powstawać np. tunele oraz różnego rodzaju instalacje przesyłowe, takie jak sieci, słupy, rurociągi [Resort sprawiedliwości 2013]. Prawo zabudowy miałoby być ustanawiane na okres od 30 do 100 lat odpłatnie lub nieodpłatnie. Wynagrodzenie może polegać na zapłacie określonej sumy pieniężnej albo na świadczeniu opłat okresowych, a w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub skarbu państwa zasady ustalania wynagrodzenia byłyby określone w odrębnych przepisach. Prawo zabudowy dodatkowo planuje się wpisać do księgi wieczystej. Można je sprzedawać, dziedziczyć, a także ustanowić na nim inne prawa rzeczowe. Proponowane zmiany, co prawda nie idą w parze z likwidacją czy też zastąpieniem przez nowe prawo użytkowania wieczystego, lecz należy je postrzegać jako formę, która będzie stanowiła dla użytkowania wieczystego na tyle atrakcyjną konkurencję, że z biegiem czasu użytkowanie wieczyste zostanie wyparte w sposób naturalny przez prawo zabudowy. Niezależnie od propozycji rządowych, obserwujemy inne inicjatywy, których celem jest modyfikacja użytkowania wieczystego. Z inicjatywą taką wystąpiło Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”, które opracowało obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie innych ustaw. Jednak proponowane w projekcie zmiany dotyczą głównie zmniejszenia stawki procentowej opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe z 1 do 0,3% wartości nieruchomości i ułatwień przy przekształcaniu użytkowania wieczystego we własność prowadzących się do tego, że przekształcony mógłby zostać udział w prawie użytkowania wieczystego na udział w prawie własności. O ile propozycje Stowarzyszenia należy postrzegać jako mało realne, propozycje ministerialne warto poddać poważniejszemu oglądowi.

Zgodnie z najczęściej spotykanymi poglądami [Witczak, Kawałko 2003, 104; Ziemiański 2003, 131], użytkowanie wieczyste jest instytucją pośrednią pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, gdyż uprawnienia użytkownika wieczystego są węższe niż uprawnienia właściciela, ale znacznie szersze niż uprawnienia wynikające z praw rzeczowych ograniczonych. Prawo to jest zbywalne,

dziedziczne i podlegające egzekucji. Użytkownik wieczysty może korzystać z użytkowanej wieczystocie nieruchomości w sposób analogiczny do właściciela, z wyłączeniem innych osób i podlega w tym względzie analogicznym jak właściciel ograniczeniom, tj. wynikającym z ustaw i zasad współżycia społecznego oraz dodatkowo przez ustalenia umowy. Jednak w odróżnieniu od prawa własności, użytkowanie wieczyste jest prawem ograniczonym w czasie oraz odpłatnym. Zachowanie tych podstawowych zasad w nowej formie władania nieruchomościami jest słuszne, gdyż na tym zasadza się sens jej istnienia. W dalszym ciągu prawo to powinno pełnić rolę formy pośredniej pomiędzy prawem własności a prawami usytuowanymi niżej w hierarchii praw do nieruchomości. Pod względem uprawnień podmiotu z niego korzystającego powinno być zbliżone do własności. W tym kontekście propozycje ministerialne należy ocenić jako idące w dobrym kierunku.

Obecnie przedmiot użytkowania wieczystego mogą stanowić wyłącznie grunty. Budynki i budowle posadowione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste mają status tzw. nieruchomości budynkowej i stanowią przedmiot własności użytkownika wieczystego. W użytkowanie wieczyste mogą być oddawane wyłącznie grunty Skarbu Państwa (położone w granicach administracyjnych miast lub poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki) oraz jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych, przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Podmiotami użytkowania wieczystego mogą być osoby fizyczne i prawne. Właśnie to ograniczenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego wyłącznie do gruntów samorządowych i państwowych wydaje się dyskusyjne. Umożliwienie wzorem m.in. rozwiązań brytyjskich [Habdas 1998, 28–29; Kalus, Habdas 2003] oddawania w prawo zabudowy również nieruchomości prywatnych należy ocenić pozytywnie. Podobne stanowisko nie jest popularne wśród prawników, lecz mimo to zbieżne poglądy zaprezentowano już w literaturze [zob. Cioch 2003, 15; Woźniak 2006, 269]. Zdarzają się bowiem przypadki, kiedy to osoby fizyczne lub prawne, na skutek splotu różnych okoliczności stają się właścicielami nieruchomości, na zagospodarowanie i eksploatację których nie mają środków lub też działania takie obecnie i w określonej perspektywie czasowej z różnych względów nie leżą w zakresie ich zainteresowania, a jednocześnie nie chcą definitywnie się ich pozbyć poprzez sprzedaż. Ograniczone

prawo rzeczowe jakim jest użytkowanie, a tym bardziej dzierżawa jako prawo zobowiązaniowe, okazują się – z punktu widzenia potencjalnego inwestora – prawami zbyt słabymi. Nowa forma może świetnie wypełnić lukę w zakresie władztwa nieruchomości między tymi prawami a prawem własności. Oczywiście, trudno liczyć na dużą powszechność oddawania nieruchomości w prawo zabudowy przez podmioty prywatne, ale system form władania nieruchomościami powinien być na takie sytuacje otwarty. Skoro poszukujemy nowej, efektywnej i pozbawionej kruczków i niuansów prawnych formy władania nieruchomościami, powinna ona w możliwie jak najmniejszym stopniu różnicować uprawnienia do jej stosowania także ze względu na uprawnione do tego podmioty.

Propozycja możliwości ustanawiania prawa zabudowy odnosi się, podobnie jak użytkowanie wieczyste, wyłącznie do gruntów (skazuje na to poniekąd nawet sama nazwa). W tym kontekście propozycje ministerstwa należy postrzegać jako zbyt płytkie. Czy są jakieś obiektywne przeszkody, by równoległe z rozwiązaniem proponowanym, mogła istnieć również możliwość oddawania do długotrwałego korzystania nieruchomości gruntowych wraz z ich częściami składowymi t. j. budynkami i budowlami? Właściciel, oddający nieruchomość w taką formę prawną, miałby wybór: w użytkowanie wieczyste oddać sam grunt, nadając tym samym budynkom i budowlom – istniejącym bądź zaplanowanym do wzniesienia – status odrębnych nieruchomości budynkowych, czy też oddać nieruchomość gruntową wraz z istniejącymi, a nawet mającymi zostać wzniesionymi częściami składowymi. Propozycja ta nie cieszy się dużym uznaniem wśród prawników, jednak podobny sposób rozwiązania problemu był już przedstawiany [zob. Gniewek 2004; 29]. Założyć przy tym należy, że rozwiązaniem typowym byłaby sytuacja, w której przedmiotem użytkowania wieczystego można czynić nieruchomość gruntową i te jej części składowe, które są przewidziane do dalszej eksploatacji, zaś części składowe dopiero przewidziane do wzniesienia stanowiłyby odrębne nieruchomości, a podmiot korzystający z nowego prawa do gruntu (i ewentualnie innych jego części składowych) stawałby się ich właścicielem. Pozwoliłoby to m.in. na przeniesienie na jego własność nawet tych części składowych gruntu, które przewidziane są do likwidacji. Proponowane rozwiązanie wychodzi naprzeciw idei swobody umów. Obecnie, mimo iż idea taka legła u podstaw polskiego prawa cywilnego, w praktyce zawierania umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie może ona być w pełni realizowana, gdyż użytkowanie wieczyste jest obwarowane wieloma ograniczeniami, w tym

silnymi ograniczeniami co do przedmiotu użytkowania wieczystego, pozbawiając strony umowy jakiegokolwiek możliwości manewru w tym względzie, abstrahując od uwarunkowań ekonomiczno-prawnych indywidualnych przypadków. Warto zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie, mimo że jest w pewnym sensie rewolucyjne w stosunku do rozwiązania funkcjonującego obecnie, nie wprowadzi rewolucji w stosunku do nieruchomości już w użytkowanie wieczyste oddanych. Zaznaczyć też należy, że przedkładana propozycja nie musi eliminować nieruchomości lokalowych z listy przedmiotów użytkowania wieczystego. Przypuszczać należy, że gdyby takie rozwiązanie zostało przyjęte nadal dominować będą sytuacje, w których oddawany w nową formę prawną będzie grunt w celu zagospodarowania, a wzniesione przez korzystającego z owego prawa budynki i budowle, będą – jako odrębne nieruchomości – stanowiły jego własność.

Prawo zabudowy z założenia ma być prawem długoterminowym, ale ograniczonym w czasie. Z tych powodów należy określić zarówno dolną, jak i górną granicę okresu jego trwania. Obecnie standardowym i jednocześnie maksymalnym okresem, na jaki nieruchomości mogą być oddane w użytkowanie wieczyste wynosi 99 lat. Okresy krótsze, ale nie krótsze niż 40 lat są przewidziane dla wypadków wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat. Zaznaczyć należy, że oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste na okres krótszy niż 99 lat ma miejsce relatywnie rzadko, ale sytuacje takie zdarzają się, co oznacza, że są notowane przypadki, w których stosowanie krótszego niż standardowy okres użytkowania wieczystego jest uzasadnione. Trudno będzie znaleźć argumenty za istotną zmianą maksymalnego okresu trwania użytkowania wieczystego. Okres 99 lat to czas znacznie wykraczający poza horyzont przewidywalności zdarzeń i tym bardziej planowania wszelkich działań oraz statystyczną długość życia człowieka. Daje on poczucie stabilności prawa i mobilizuje użytkownika wieczystego do należytej dbałości o nieruchomość. Wydaje się więc, że kwestia maksymalnego okresu trwania użytkowania wieczystego nie wymaga żadnych ingerencji, a wszelkie dyskusje wokół tego zagadnienia będą jałowe. Ministerstwo proponuje maksymalny okres prawa zabudowy 100 lat, co w kontekście powyższych argumentów jest jak najbardziej zasadne. Inaczej przedstawia się kwestia okresu minimalnego czasu trwania użytkowania wieczystego. Po pierwsze, należy wyraźnie wskazać, że potrzeba istnienia możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na okres krótszy niż 99 lat rzeczywiście istnieje. Znaczenie jej bę-

dzie tym większe, że odnosząc się do problemu zakresu przedmiotowego i podmiotowego nowego prawa, zaproponowano, aby prawo to mogło być ustanawiane także przez podmioty prywatne, a także, aby mogły w nie być oddawane nieruchomości gruntowe wraz z częściami składowymi. Propozycja ta skłania do rozważenia możliwości skrócenia obecnie obowiązującego minimalnego okresu trwania użytkowania wieczystego. Biorąc pod uwagę regulacje dotyczące innych – choć bez porównania słabszych form władania nieruchomościami – a wśród nich przede wszystkim tych dotyczące dzierżawy, która bywa niekiedy rozpatrywana przez gminy jako alternatywna wobec sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, forma udostępnienia nieruchomości inwestorowi (dla przykładu w Gmina Miasto Szczecin posiada 31 umów dzierżawy nieruchomości na okres 30 lat, w tym część dotyczy nieruchomości rolnych), propozycja ministerialna określenia minimalnego okresu, na jaki może być ustanawiane prawo zabudowy na 30 lat też jest słuszna. Rozwiązanie takie częściowo wypełniałoby lukę pomiędzy umową dzierżawy, która może być zawarta na czas określony maksymalnie na 30 lat, ponieważ nawet jeśli zostanie zawarta na okres dłuższy, po 30. latach staje się umową zawartą na czas nieoznaczony, co oznacza, że może być wypowiedziana w każdej chwili z zachowaniem ustawowych, bądź umownych terminów. Oczywiście nie można tych dwóch praw ze sobą zestawiać, ani też ich wprost porównywać, gdyż uproszczona interpretacja, że dzierżawa to forma władania nieruchomością, która może trwać do 30 lat, a prawo zabudowy pozwala na użytkowanie od 30 do 100 lat, będzie sporym nadużyciem. Proponowane rozwiązanie wpisuje się jednak w logikę, że powierzenie zainteresowanemu podmiotowi nieruchomości na okres pewny, dłuższy niż 30 lat, powinno nastąpić w ramach silnego prawa, jakim może być prawo zabudowy, zaś na okres krótszy niż 30 lat w ramach praw słabszych, w szczególności dzierżawy. Warto też w tym miejscu nadmienić, że jedna z instytucji zastąpionych w 1961 roku przez użytkowanie wieczyste, *nomen omen* „prawo zabudowy”, minimalny czas trwania określała właśnie na 30 lat.

Istnienie takiej instytucji jak użytkowanie wieczyste będzie miało sens wyłącznie wówczas, gdy oddającemu nieruchomość w użytkowanie wieczyste właścicielowi będzie przysługiwało prawo wskazania celu, na który nieruchomość jest oddawana oraz terminu jej zagospodarowania, czy też możliwość wyrażania każdorazowo zgody na zabudowę nieruchomości. Uprawnienie takie powinno stanowić jedną z najistotniejszych cech odróżniających prawo zabudowy od sprzedaży nie-

ruchomości na własność, gdyż własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem (art. 157 kodeksu cywilnego). Tylko wówczas nowa forma ma szansę odgrywać poważną rolę w gospodarce nieruchomościami podmiotów takich jak gminy oraz stanowić pożyteczną instytucję prywatnego obrotu nieruchomościami, dając możliwość przewidzenia stanu nieruchomości na dzień jej wygaśnięcia, w dniu oddania, a nawet podjęcia zamiaru oddania nieruchomości na określony cel.

Zasady odpłatności za prawo zabudowy są i będą niewątpliwie tym elementem, który w zasadniczy sposób będzie wpływał na jej atrakcyjność i powszechność stosowania. Projekt ministerialny do tych zagadnień odnosi się dość pobieżnie, przewidując, że właścicielowi przysługiwałoby wynagrodzenie, ale też że prawo zabudowy gruntu mogłoby być ustanawiane nieodpłatnie. Wydaje się, że takie ogólnikowe ujęcie kwestii odpłatności za prawo do nieruchomości może być powodem wielu niejasności i sporów między stronami umów. Generalne zasady rozliczeń między stronami umowy, która ma trwać bardzo długo, bo nawet 100 lat i dotyczyć korzystania z mienia o dużej wartości, powinny jednak być prawnie usankcjonowane. Nie ma wątpliwości, że zasady odpłatności obecnie obowiązujące przy użytkowaniu wieczystym, sankcjonujące istnienie wysokiej opłaty pierwszej oraz naliczanych według ustawowo określonych stawek procentowych opłat rocznych z możliwością stosowania różnego rodzaju bonifikat, są nadmiernie skomplikowane, nieprzystające do warunków gospodarki rynkowej i dalece niedoskonałe. W tym względzie należy zatem zaproponować daleko idące zmiany. Jedynym, wartym zachowania elementem z zasad obecnie obowiązujących, ze względu na założenia długotrwały charakter nowego prawa, wydaje się obowiązek wnoszenia opłat przez cały okres jego trwania i powiązania tych opłat ze zmieniającą się w czasie wartością rynkową nieruchomości. Nowa forma władania nieruchomościami, w porównaniu do użytkowania wieczystego, powinna zatem cechować się brakiem opłaty pierwszej, lecz powinna za to posiadać opłaty roczne naliczane według określonych w umowie stawek procentowych od wartości rynkowej nieruchomości.

W przypadku użytkowania wieczystego opłata pierwsza pełni obecnie przypisywaną jej funkcję gwarancyjną tylko teoretycznie. Trudno bowiem jednoznacznie określić, co takiego ma ona gwarantować. Z pewnością nie to, że użytkownik wieczysty będzie korzystał z nieruchomości zgodnie z celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste określonym w umowie, gdyż do egzekwowania tego obowiązku właściciel dysponuje specjalnymi narzędziami. Opłata pierwsza nie gwaran-

tuje również w żaden sposób wnoszenia przez użytkownika wieczystego opłat rocznych, które mogą podlegać egzekucji w trybie Kodeksu Postępowania Cywilnego. W praktyce opłata ta w największym stopniu pełni funkcję związaną z dochodami budżetowymi. Jej istnienie jest negacją jednej z głównych intencji instytucji użytkownika wieczystego, jaką jest zaopatrywanie inwestorów w grunty niezbędne dla realizacji ich zamierzeń inwestycyjnych, bez konieczności ponoszenia przez nich znacznych wydatków na zakup gruntu. Intencja ta będzie w pełni spełniona, jeśli nie będzie opłaty pierwszej. Rezygnacja z tej opłaty niewątpliwie przyczyni się do wzrostu atrakcyjności, a tym samym zwiększy zainteresowanie inwestorów analogiczną formą pozyskania nieruchomości, co z kolei da właścicielom możliwość skuteczniejszego prowadzenia polityki w zakresie gospodarki nieruchomościami, gdyż oddając nieruchomości w nową formę prawną, zachowują oni nieporównywalnie większe możliwości wpływania na podejmowane na tych nieruchomościach działania, niż w przypadku zbycia ich na własność. Za koniecznością radykalnych zmian w zakresie opłat pierwszych przemawia też fakt częstego uzyskiwania w przetargach cen w wysokości wielokrotnie przekraczającej wartość rynkową nieruchomości, co znacznie zaburza porządek rynkowy, powodując, że rynek nieruchomości staje się mało przejrzysty i trudno zrozumiały.

W zakresie opłat rocznych należy odejść od skostniałego systemu ustawowo określonych stawek procentowych, uzależnionych od celu, na który nieruchomość jest oddana w użytkowanie wieczyste. Rozwiązanie takie sankcjonuje bowiem rozstrzygnięcie o atrakcyjności nieruchomości na poziomie ustawy, a nie na poziomie rynku, co powinno mieć miejsce w gospodarce rynkowej. Najbardziej logicznym sposobem praktycznej realizacji tego założenia będzie przyjęcie rozwiązania, w którym to strony umowy będą określały wysokość opłaty rocznej (rozwiązanie podobne, ale odnoszące się do postulowanego ograniczonego prawa rzeczowego – opłaty wieczystej proponowano już wcześniej w literaturze [zob. Podleś 2005, 106]. Ponieważ mowa o formie długotrwałej, wysokość tej opłaty powinna być ustalona stawką procentową od wartości rynkowej nieruchomości. Stawka ta byłaby określana w umowie i obowiązywałaby przez cały okres trwania prawa. Przy oddawaniu nieruchomości w drodze przetargu, przedmiotem licytacji powinna być właśnie stawka procentowa, a nie – jak ma to miejsce obecnie przy użytkowaniu wieczystym – cena, od której według sztywnych i z góry określonych stawek procentowych naliczane są opłaty. W ten sposób najprawdopodobniej wyeliminowane zostaną m.in. takie

patologie jak skazywanie właścicieli lokali w budynkach wzniesionych na gruncie w użytkowaniu wieczystym na niewspółmiernie wysokie opłaty roczne, powstałe w skutek wylicytowania wysokiej ceny w przetargu przez dewelopera, który i tak od tej ceny uiścił tylko np. 15% opłaty pierwszej. Uzyskana w przetargu stawka procentowa powinna być wpisywana do księgi wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości, a także umieszczona w umowie zbycia prawa, co powodowałoby, że nieruchomości ze zbyt wysoką stawką nie byłyby chętnie nabywane. Przystępujący do przetargów deweloperzy niewątpliwie musieliby się z tym liczyć. Tak określona opłata roczna powinna być aktualizowana, jeśli wartość rynkowa nieruchomości ulegnie zmianie, co wymaga przeprowadzenia wyceny nieruchomości. Aby odejść od funkcjonującego obecnie nieprzejrzystego systemu zaliczania nakładów poniesionych na nieruchomości przez użytkownika wieczystego na poczet opłat rocznych, standardowo – o ile w umowie nie zostanie to określone inaczej – wartość nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych powinna być określana według stanu nieruchomości na dzień jej oddania. Strony umowy powinny także mieć możliwość dokonywania okresowej aktualizacji opłat rocznych na podstawie wskaźników wzrostu cen nieruchomości, jednak nie później niż 3 lata od ostatniej aktualizacji tych opłat na podstawie wyceny. Postulat ten ma bezpośredni związek z podnoszonym przez wiele gmin argumentem dużej kosztochłonności aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste na podstawie wycen nieruchomości sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych, czego konsekwencją bywa zaniechanie dokonywania aktualizacji przez gminy.

Wszystkie przedstawione propozycje mają na celu uelastycznienie relacji stron w stosunku do użytkowania wieczystego, dostosowując je do warunków gospodarki rynkowej. Rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do oddawania nieruchomości na zasadzie nowego prawa uczyni z tej instytucji formę władania nieruchomościami w pełni równoprawną także dla strony podaży rynku nieruchomości, osłabiając nieco szczególną pozycję gmin na tym rynku. Nowoczesny i dojrzały rynek nieruchomości powinien charakteryzować się bogactwem mechanizmów udostępniania nieruchomości inwestorom. O potrzebie poszukiwania takich nowych mechanizmów może świadczyć fakt coraz częstszego uciekania się przez zainteresowane podmioty do mechanizmów spoza kodeksu cywilnego, np. leasingu nieruchomości [Brzeszczyńska 1999; Muciński 2007; Ostrowska 2007; Bednarek 2007]. Nie można wprost porównywać użytkowania wieczystego i leasingu nieruchomości, ani też

traktować ich jako form substytucyjnych. Jednak praktyki stosowania w finansowaniu nieruchomości umów nienazwanych, tzn. konstruowanych na zasadzie swobody umów, zaświadczały wyraźnie o skromności form przewidzianych kodeksem.

Likwidacja użytkowania wieczystego

Kolejna z rozpatrywanych alternatyw to całkowita likwidacja użytkowania wieczystego. Jest to pogląd szczególnie popularny wśród użytkowników wieczystych, którzy w większości przypadków chętnie widzieliby siebie w roli właścicieli, zwłaszcza w sytuacji, gdy umocnienie ich statusu nastąpiłoby za darmo. Wniosek taki wyciągam na podstawie własnych doświadczeń rzeczoznawcy majątkowego, wykonującego wyceny nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i przy tej okazji kontaktującego się osobiście z użytkownikami wieczystymi, a także poprzez analizę składanych przez nich odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Doświadczenie to jest o tyle istotne, że ukazuje olbrzymi stopień nieświadomości i braku elementarnej wiedzy dotyczącej zasad funkcjonowania użytkowania wieczystego wśród użytkowników wieczystych. Oderwany od wiedzy, negatywny stosunek użytkowników wieczystych do tej instytucji jest podsycany – często negatywnymi – publikacjami prasy codziennej, pojawiającymi się zwykle w związku z przeprowadzaną przez właścicieli nieruchomości aktualizacją opłat rocznych [Spirydowicz 2007a; Spirydowicz 2007b; Geldner 2007; Skwirowski 2005]. Nie brakuje też krytyki użytkowania wieczystego i postulatów jego likwidacji wyrażanych w poważnym tonie za pomocą masmediów [Piontek 1996], nie wspominając już o wypowiedziach polityków, chcących się przypochlebić wyborcom.

Zwolennicy likwidacji użytkowania wieczystego jako główne argumenty za tym przemawiające wymieniają:

- a) niespełnienie przez użytkownika wieczystego pokładanych w nim oczekiwań w procesach uwłaszczeniowych, które doprowadziły do faktycznego zamrożenia stanu majątkowego z okresu PRL-u;
- b) oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, stanowiące w rzeczywistości formę prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, w celu pozyskiwania

środków finansowych na ich działalność, podczas gdy środki takie powinny pochodzić z obciążeń typu daninowego;

- c) złe praktyki przetargowe przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, prowadzące do windowania cen nieruchomości przez deweloperów i przerzucania obciążeń z tytułu wysokich opłat rocznych na nabywców lokali w budynkach wzniesionych przez tych deweloperów, co także przyczynia się do nieuzasadnionego wzrost cen nieruchomości na lokalnym rynku;
- d) redukowanie do minimum zasadniczej funkcji użytkowania wieczystego jaką ma być wspieranie preferowanych inwestycji (głównie mieszkaniowych), poprzez dążenie zwłaszcza przez gminy do maksymalizacji wpływów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste;
- e) obecny mechanizm aktualizacji opłat rocznych, wywołujący negatywne skutki społeczne i gospodarcze. Często zdarza się, że wysokie, zaktualizowane opłaty roczne są dla użytkowników lokali mieszkalnych ciężarem trudnym do udźwignięcia, a dla podmiotów gospodarczych powodują nieplanowany wzrost kosztów prowadzonej działalności;
- f) wysokie koszty wycen nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych;
- g) bardzo skomplikowane procedury przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Zwolennicy likwidacji użytkowania wieczystego postulują zwykle dokonanie tego poprzez powszechne, z mocy samego prawa, uwłaszczenie wszystkich (bez żadnych wyjątków) użytkowników wieczystych, niezależnie od tego, w jakim trybie i w jakim czasie prawo to uzyskali. Według nich ma to doprowadzić do znacznego uproszczenia konstrukcji przekształcenia, oszczędzając pracę urzędów i obniżając koszty. Proponują także dokonanie stosownych wpisów do ksiąg wieczystych z urzędu, w chwili pierwszej czynności dotyczącej danej księgi. Zgodnie też, jako najtrudniejszy do rozwiązania przy przyjęciu takiej koncepcji problem, wskazują kwestię wynagrodzenia należnego dotychczasowym właścicielom, w związku z utratą przez nich własności nieruchomości. Pojawiające się propozycje w tym względzie idą w kierunku zachowania na uwłaszczonych użytkownikach wieczystych obowiązku wnoszenia opłat rocznych w okresie, na jaki zostało ustanowione, przekształcone już we własność prawo użytkowania wieczystego [Brzozowski 2003, 89–90]. Istnieją też propozycje usankcjonowania tych opłat w nowej formie prawnej – opłaty wieczystej. Opłata wieczysta stanowiłaby ograniczone prawo rzeczowe i funkcjonowała

w oderwaniu od użytkownika wieczystego. Propozycje w tym względzie skłaniają się nawet ku możliwości ustanawiania opłaty wieczystej na nieruchomościach nią dotychczas nieobciążonych, z zasadą określania wysokości stawki procentowej przez strony umowy oraz z możliwością wykupienia tej opłaty w każdej chwili poprzez jednorazowe uiszczenie całej jej skapitalizowanej wysokości. Wysokość stawki procentowej opłaty wieczystej podlegałaby wpisowi do księgi wieczystej nieruchomości opłatą tą obciążoną [Podleś 2005, 105–107].

Podsumowanie

Trudno nie zgodzić się z większością podnoszonych przeciw użytkowaniu wieczystemu argumentów. Ale też trudno przychylić się do poglądu, że likwidacja użytkowania wieczystego jest jedyną słuszną metodą zwalczania patologii związanych z funkcjonowaniem użytkowania wieczystego. Wszak, co potwierdzają badania empiryczne, pewna część gmin darzy tę instytucję uznaniem, z punktu widzenia właściciela dostrzega jej walory i potrafi je spożytkować w praktyce gospodarki nieruchomościami. Nie ma potrzeby likwidacji użytkowania wieczystego, tylko dlatego, że posiada ono określone wady oraz – dla większości gmin stanowi instytucję zbędną. Wręcz przeciwnie, jest to wskazówka, że użytkowanie wieczyste wymaga reformy. Oczywiście, nie ma też sensu przymuszać w jakikolwiek sposób gminy, czy też inne jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa, do jej stosowania. Należy się zastanowić, dlaczego nie dać tym podmiotom wyboru? Istnieje obawa, że wyeliminowanie użytkowania wieczystego spowoduje dużą lukę w systemie form władania nieruchomościami, w którym jedynym prawem rzeczowym będzie własność, a za nim dopiero ograniczone prawa rzeczowe i prawa zobowiązaniowe, które nie dają na tyle silnej pozycji władającemu, aby był on skłonny realizować na nieruchomości określone zamierzenia inwestycyjne. Obecnie użytkowanie wieczyste spełnia rolę substytutu prawa własności nieruchomości, jest prawem z jednej strony na tyle silnym, że nie zniechęca użytkownika wieczystego do podejmowania inwestycji, a jednocześnie daje właścicielowi możliwość sprawowania kontroli nad sposobem wykonywania tego prawa przez użytkownika wieczystego. Wydaje się, że to właśnie jest zasadnicza wartość użytkowania wieczystego i najważniejszy powód, dla którego warto tę, albo jakąś inną, podobną do niej instytucję zachować w katalogu form władania nieruchomościami.

Literatura

- Bednarek M. (1994), *Przemiany własnościowe w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Scholar, Warszawa.
- Bednarek M. (2007), *Leasing zwrotny najlepszy dla atrakcyjnych nieruchomości*, „Gazeta Prawna”, 22.11.2007.
- Bieniek G. (1997), *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3.
- Brzeszczyńska S. (1999), *Leasing nieruchomości*, „Nieruchomości”, nr 6.
- Brzozowski A. (2003), *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego”, t. 3, nr 2.
- Cioch H. (2003), *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent”, nr 5.
- Drozd E. (1997), *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, KPP, 6.02.1997.
- Geldner N. (2007), *Lepiej zamienić na własność*, „Moje Miasto Szczecin”, 12.01.2007.
- Gniewek E. (1998), *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne*, „Rejent”, nr 8 (4).
- Gniewek E. (1999), *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent”, nr 9 (2).
- Gniewek E. (2004), *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent”, nr 9.
- Gniewek E. (2005), *O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 5.
- Habdas M. (1998), *Angielskie prawo „lease”*, „Rzeczoznawca Majątkowy”, nr 16.
- Ignatowicz J. (1994), *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda. Księga pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kalus S., Habdas M. (2003), *Polemiki-kontrowersje. Projekt uwłaszczenia użytkowników wieczystych*, „Gazeta Prawna”, 9.12.2003.
- Kokot S. (2009), *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin. Studium diagnostyczno-statystyczne na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, „Rozprawy i Studia” T. (DCCCXXII) 748, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Majorowicz J. (1999), *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*, „Przegląd Sądowy”, nr 9 (9).
- Muciński E. (2007), *Rekordowy rok dla leasingu*, „Rzeczpospolita”, 26.07.2007.
- Ostrowska K. (2007), *Branża leasingowa rośnie jak na drożdżach*, „Rzeczpospolita”, 12.04.2007.
- Piontek E. (1996), *Choroba użytkowania wieczystego*, „Rzeczpospolita”, 26.09.1996.
- Podleś P. (2005), *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*, „Przegląd Sądowy”, nr 10.

- Resort sprawiedliwości chce, by można było budować na cudzych gruntach*, „Rzeczpospolita”, 3.11.2013.
- Rudnicki S. (1996), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa.
- Siudem T. (2007), *Nowy kodeks cywilny zacznie obowiązywać za siedem lat. Rozmawiamy ze Zbigniewem Radwańskim, przewodniczącym Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Gazeta Prawna”, 17.12.2007.
- Skwirowski P. (2005), *Oplaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości – skokowo w górę*, „Gazeta Wyborcza”, 7.03.2005.
- Spirydowicz J. (2007a), *Skok na wieczystych*, „Kurier Szczeciński”, 12.12.2007.
- Spirydowicz J. (2007b), *Miliony do kasy*, „Kurier Szczeciński”, 17.12.2007.
- Truskiewicz Z. (2006), *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Warszawa.
- Witczak H., Kawalko A. (2006), *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ziemianin B. (2003), *Prawo rzeczowe*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Warszawa.
- Woźniak C. (2004), *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, nr 11.
- Woźniak C. (2006), *Użytkowanie wieczyste*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zaradkiewicz K. (2006), *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, „Przegląd Legislacyjny. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”, nr 2.

PROSPECTS OF PERPETUAL LEASEHOLD

Abstract

The paper presents three main directions of possible solutions for the prospects of perpetual leasehold. Author conducted the discussion in the context of the emerging social demands and government action.

Translated by Sebastian Kokot

Keywords: real estate, perpetual leasehold

JEL Code: K20, R20