

Magdalena Załączna

Prawo użytkowania wieczystego w kontekście sporów o aktualizację opłaty rocznej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 36/1, 475-488

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.

Magdalena Załączna*

Uniwersytet Łódzki

PRAWO UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W KONTEKŚCIE SPORÓW O AKTUALIZACJĘ OPŁATY ROCZNEJ

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono analizę procesu sporu w wypadku aktualizacji wysokości opłaty rocznej płaconej przez użytkownika wieczystego. Autorka przedstawiła zarys pochodzenia prawa użytkowania wieczystego, a następnie określiła jego podstawowe cechy i znaczenie dla dochodów wybranych miast. Na tym tle dokonała analizy procesu aktualizacji wysokości opłaty rocznej w sensie teoretycznym, a następnie przeniósła swoje rozważania na grunt praktyczny. W badaniu wykorzystano dane statystyczne udostępniane przez GUS, sprawozdania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz stworzoną bazę spraw sądowych.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, aktualizacja wysokości opłaty rocznej, spór

Wstęp

Regulacje prawne obowiązujące w danym państwie stanowią o specyfice jego uwarunkowań instytucjonalnych, kreują niepowtarzalność zjawisk i procesów wynikających z dostosowania się i wzajemnego ścierania sfery prawnej, ekonomicznej

¹ Adres e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

i społecznej. Podobne regulacje mogą wywoływać odmienne skutki, co wynika z innej ścieżki rozwoju (*path dependence*), którą podążają poszczególne państwa. Niektóre regulacje poddawane są przekształceniom w celu ich dostosowania do obowiązujących założeń politycznych, co rodzi trudności w akceptacji tych rozwiązań po głębokich zmianach politycznych. Czasem jednak regulacje prawne, które „wrosły” w świadomość społeczną, pomimo ich wprowadzenia w innych realiach prawno-gospodarczych, są w dalszym ciągu użyteczne i służą rozwojowi gospodarstwu. Użytkowanie wieczyste jest prawem, które budzi wiele emocji i przez niektórych postrzegane jest jako niepotrzebny relikwyt okresu socjalistycznego, jednak swoje źródła ma w odległej przeszłości – jest bowiem swoistą modyfikacją prawa, które wywodzi się od rzymskiej emfiteuzy. Wspólnym celem szeregu praw, które mają to samo źródło, jest umożliwienie trwałego korzystania z cudzej własności, za co właściciel pobiera wynagrodzenie. Podobne instytucje występują we Francji w postaci dzierżawy wieczystej (*bail emphyteotique*) i dzierżawy w celu zabudowy (*bail a construction*), Wielkiej Brytanii – dzierżawy wieczystej (*leasehold*), w Niemczech – prawa zabudowy (*Erdbaurecht*), czy w Hiszpanii – dzierżawy wieczystej (*derecho de superficie*) [Kokot 2009]. Bez wątplenia przyczyną popularności tych praw jest ich znaczenie gospodarcze – bez konieczności zapłacenia ceny nabycia własności możliwe jest trwale użytkowanie nieruchomości, zbycie posiadanych praw oraz przekazanie w spadku. Przed użytkowaniem wieczystym funkcjonowały w Polsce podobne prawa: od 1946 r. do 1961 r. obowiązywała własność czasowa (na podstawie w dekretu z 11 października 1946 – Prawo rzeczowe), a wcześniej wprowadzono do systemu prawnego m.in. prawo zabudowy, prawo wieloletniej dzierżawy czy prawo użytkowania gruntu jako prawa wieczystego [Woźniak 2006]. Wejście w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) zniosło te prawa, ponieważ zastąpiono je właśnie użytkowaniem wieczystym. Wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego pojawiło się drugie źródło regulacji prawnej użytkowania wieczystego i ten dualizm utrzymuje się do dnia dzisiejszego, ponieważ ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.) zastąpiła ustawę o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a ją z kolei ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518). W kodeksie cywilnym użytkowanie wieczyste jest uregulowane po wła-

sności, a przed ograniczonymi prawami rzeczowymi, co wskazuje rolę tego prawa w systemie, jaka było zamysłem ustawodawcy.

Pomimo wielu zmian, które nastąpiły w ostatnich dziesięcioleciach w polskim systemie prawnym, kształt i zakres użytkowania wieczystego niewiele się zmieniły. Ze względów polityczno-ustrojowych początkowo prawo to powstawało w drodze decyzji administracyjnej, jednak nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1990 r. zniósła ten wymóg. Obecnie użytkowanie wieczyste powstaje w taki sposób, jak inne prawa rzeczowe, czyli przez umowę między właścicielem nieruchomości i nabywcą użytkowania wieczystego. To umowa określa obowiązki użytkownika wieczystego, przyznaje mu prawo korzystania z gruntu i rozporządzania nim, podobnie jak właściciela, ograniczają go ustawy i zasady współżycia społecznego. Nie można także zapominać, iż użytkownik wieczysty jest jednocześnie właścicielem budynków i urządzeń wzniesionych na gruncie.

Ograniczenie w czasie do 99 lat, ze względu na długość tego okresu, nie wpływa negatywnie na potencjał wykorzystywania gruntu. W tym czasie właściciel nie może podejmować działań odnośnie gruntu, zabezpieczeniem użytkownika wieczystego jest to, że nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie jemu (art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jest to prawo celowe, umożliwiające właścicielowi gruntu określenie sposobu jego zagospodarowania, a ciężar tego działania przejmuje na siebie użytkownik wieczysty. To on ponosi koszty związane z korzystaniem z cudzej nieruchomości w postaci opłaty pierwszej i opłat rocznych

Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej

W okresie socjalistycznym użytkowanie wieczyste stanowiło zamiennik dla prawa własności, ale też środek do realizacji celów politycznych. W ramach decyzji administracyjnych przyznawano je podmiotom o określonych cechach lub jako przywileje. W warunkach nowego systemu prawno-gospodarczego utrzymano to prawo ze względu na jego walory ekonomiczne oraz powszechność stosowania w poprzednich latach, zmieniono jednakże zasady przyznawania. Zaletą dla właściciela, podmiotu publicznego o określonych zadaniach, jest – w szczególności przy braku w polskim systemie prawa umowy warunkowej przeniesienia własności nieruchomości – możliwość realnej kontroli sposobu wykorzystania gruntu, łącznie

z sankcją rozwiązania umowy z powodu jej nienależytego wykonania [Cioch 2003; Gniewek 2004]. Dla potencjalnego użytkownika wieczystego istotne jest to, że może dokonać wyboru między własnością, a możliwością trwałego korzystania z nieruchomości bez konieczności jej nabywania i płacenia całej ceny [Ignatowicz 1994].

Nie wszyscy dostrzegają jednak te zalety użytkowania wieczystego, od lat trwają prace nad jego zniesieniem lub ograniczeniem, a wyrazem tego były regulacje dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność [Podleś 2005]. Pierwsza pojawiła się w 1997 r. i dotyczyła osób fizycznych (ustawa o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego należącego do osób fizycznych w prawo własności, Dz.U. z 2001 r. nr 120, poz. 1299, z późn. zm.). Niejako symultanicznie obowiązywała także ustawa z 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz.U. nr 113, poz. 1209 z późn. zm.). Wydaje się, że polityczną przyczyną ich powstania był los gruntów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Postulowano konieczność przekształcenia we własność ze względu na roszczenia byłych właścicieli. Oba te akty zostały zastąpione ustawą z 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 83). Wszystkie te ustawy były poddawane krytyce ze względu na liczne nieprawidłowości i sprzeczności z konstytucją. Obecnie obowiązująca ustawa, po głębokich zmianach, umożliwia każdemu użytkownikowi wieczystemu przekształcenie swego prawa we własność. Wydaje się, że docelowym zamiarem ustawodawcy było stopniowe usuwanie tego prawa z obrotu prawnego.

Jedną z przyczyn niechęci do użytkowania wieczystego jest sposób zmiany wysokości rocznych opłat, tzw. aktualizacja. Użytkowanie wieczyste przynosi właścicielowi gruntu dochód w postaci opłaty pierwszej i opłat rocznych płaconych przez użytkownika wieczystego przez 98 lat (w sytuacji klasycznej). Opłata pierwsza płacona jest jednorazowo, przy zawieraniu umowy i wynosi od 15 do 25% ceny, stawka opłaty rocznej uzależniona jest od założonego sposobu korzystania z nieruchomości i może wynosić 0,3%, 1%, 2% lub 3% ceny (w sytuacjach klasycznych). Ze względu na przekształcenia polityczno-gospodarcze urynkwiono ustanowienie prawa użytkowania wieczystego poprzez stosowanie trybu przetargowego. Oznacza to, że stosując zasady ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena wywoławcza przy przetargu pierwszym będzie nie niższa niż wartość rynkowa. W informacji o warunkach przetargu musi być podana stawka opłaty pierwszej, uczestnicy prze-

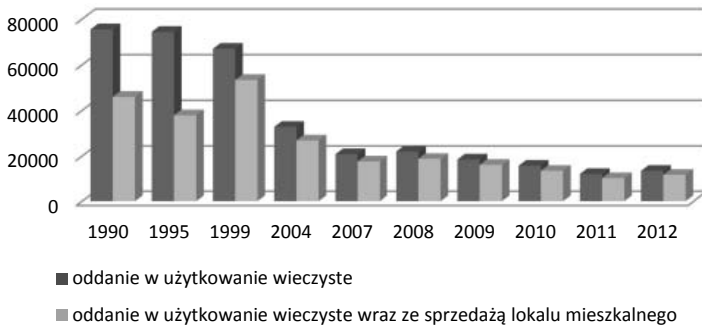
targu mają więc niezbędne dane do określenia własnej granicy opłacalności udziału w przetargu. Nie mają oni jednak pewności wysokości bieżących kosztów użytkowania wieczystego, wynikających z opłaty rocznej, bowiem stawka jest taka sama (o ile nie zmieniono sposobu korzystania z nieruchomości), ale wartość gruntu może ulec zmianie, co jest powodem aktualizacji wysokości opłaty rocznej.

Użytkowanie wieczyste a dochód gminy

Prawo użytkowania wieczystego było często wykorzystywane w okresie socjalistycznym, natomiast wraz z nastaniem zasad rynkowych zmniejszyła się częstotliwość jego ustanawiania (por. wyk. 1). W okresie 1990–2012 zawarto łącznie 1,02 mln aktów notarialnych dotyczących oddania gruntu w użytkowanie wieczyste [Kałkowski, Dudek 2013]. Prawo to wykorzystywano najczęściej do kreowania nieruchomości lokalowych, co związane było z procesem prywatyzacji zasobu mieszkań komunalnych. W całej Polsce w 2002 r. było w użytkowaniu wieczystym 95,9 tys. ha gruntów, w tym w ręku osób fizycznych 28,4 tys. ha, w 2013 r. było to odpowiednio 78,0 tys. ha ogółem i 22,5 tys. ha osób fizycznych (Bank Danych Lokalnych GUS). Bez wątplenia zmniejszenie powierzchni gruntów w tej formie władania wynikało z procesu przekształcania użytkowania wieczystego we własność. Z kolei z danych na 2006 r. wynika, iż było wtedy w Polsce ponad 1,3 mln użytkowników wieczystych władających ponad 630 tys. nieruchomościami (uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 26.01.2010 r.). Problemem jest fragmentaryczność informacji, bowiem GUS udostępnia dane o zasobie gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, a nie o liczbie użytkowników wieczystych.

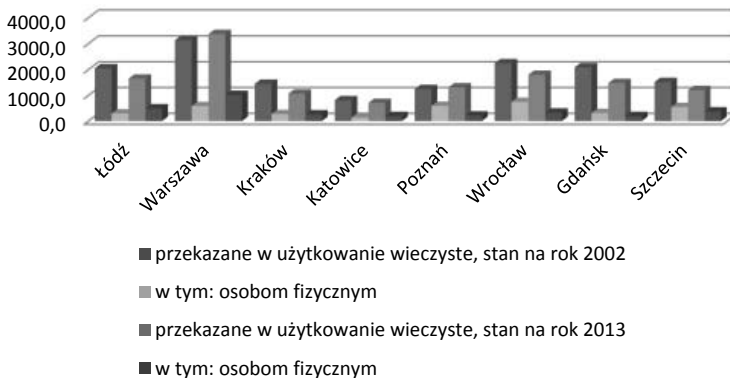
Wśród dużych miast największy obszar gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste ma Warszawa i co ciekawe w 2013 r. był on większy niż w 2002 r. (por. rys. 2). Prawdopodobną przyczyną tego zjawiska jest dochodzenie roszczeń przez osoby, które zostały pozbawione własności na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. St. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), zwanego „dekretem Bieruta” oraz ich spadkobierców, bowiem w ramach odszkodowania może zostać przyznane użytkowanie wieczyste.

Rys. 1. Przypadki ustanawiania użytkowania wieczystego w latach 1990–2012



Źródło: Kałkowski, Dudek 2013.

Rys. 2. Obszar gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w wybranych miastach w 2002 r. i 2013 r. (ha)



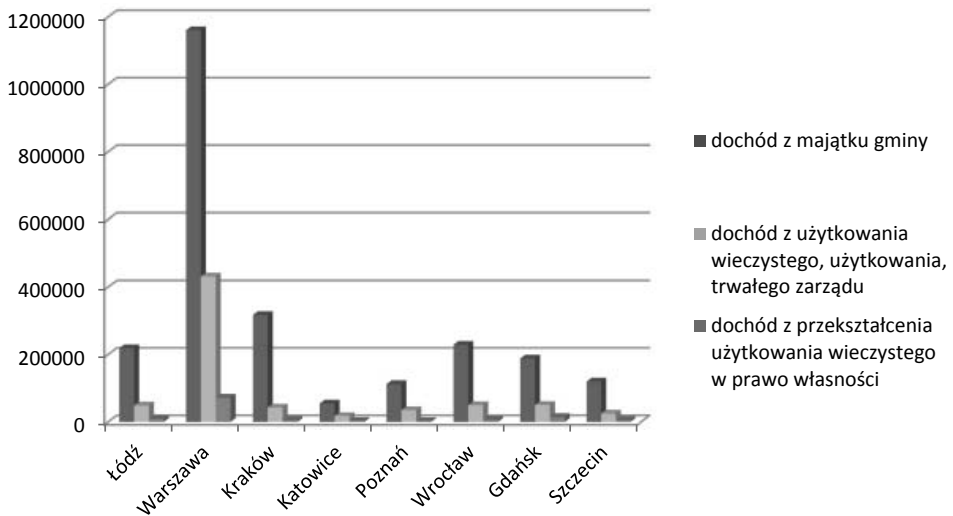
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Natomiast w stosunku w części badanych miast zwraca uwagę wzrost powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, co ma bez wątpienia związek z procesem wyodrębniania nieruchomości lokalowych.

Prawo użytkowania wieczystego jest istotne z punktu widzenia stabilności dochodów jednostek samorządu terytorialnego z racji mechanizmu corocznej odpłatności. W strukturze dochodów uzyskiwanych z majątku własnego badanych miast opłaty z tytułu użytkowania wieczystego stanowią istotny udział (por. rys. 3), jakkol-

wiek niewątpliwy problem interpretacyjny wynika z faktu, iż w części sprawozdań budżetowych łączy się wpływy z użytkowania wieczystego z innymi dochodami. W Łodzi, Katowicach i Wrocławiu wpływy z tytułu użytkowania wieczystego podawane są osobno, więc można stwierdzić, iż stanowią 22,3% dochodów z majątku własnego w przypadku Łodzi, 31,5 % w przypadku Katowic i 21,7% w przypadku Wrocławia.

Rys. 3. Dochody wybranych miast w 2013 r. (PLN tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wykonania budżetów miast w 2013 r., w stosunku do Łodzi, Katowic i Wrocławia dane dla dochodów pochodzących wyłącznie z użytkowania wieczystego.

Proces przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności także przynosi dochody do budżetu, jednak mają one charakter jednorazowy i często nie są wysokie ze względu na bonifikaty przyznawane takim podmiotom, jak spółdzielnie mieszkaniowe czy wspólnoty mieszkaniowe. Sam proces przekształcania jest realizowany w stosunku do podmiotu będącego użytkownikiem wieczystym, który składa wniosek o zmianę prawa do nieruchomości.

Proces aktualizacji wysokości opłaty rocznej jako źródło sporów

Użytkownik wieczysty nie ma pewności wysokości bieżących kosztów związanych z korzystaniem z gruntu należącego do podmiotu publicznego, bowiem na skutek zmiany wartości nieruchomości właściciel może wystąpić o płatność w nowej kwocie. Możliwe jest także wystąpienie o zmianę wysokości opłaty, gdy wartość gruntu spadła, natomiast bez wątplenia wtedy inicjatywa oraz interes ekonomiczny jest po stronie użytkownika wieczystego.

Niejednokrotnie krytykowano procedurę aktualizacji, wskazując, że może ona burzyć plany gospodarcze użytkownika wieczystego i wręcz być przyczyną jego problemów finansowych. W odpowiedzi na tę krytykę znowelizowano zasady, a maksymalna częstotliwość aktualizacji została określona na raz na 3 lata, przy czym nie można zapominać, iż przyczyną aktualizacji musi być zmiana wartości nieruchomości na takim poziomie, że cena uzyskana w przetargu jest niższa niż aktualna wartość gruntu (gdy wysokość opłaty jest podnoszona).

Sama procedura aktualizacji pozostała niezmieniona – podmiot żądający zmiany wysokości opłaty powinien udowodnić zmianę wartości za pomocą operatu szacunkowego wykonanego przez rzeczoznawcę majątkowego. Ten sposób budzi wiele kontrowersji, wskazuje się liczne problemy, które powstają ze względu na trudność procesu wyceny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 maja 2008 r. (sygn. akt SK 49/04) określił procedurę aktualizacji jako „hybrydalną i niecodzienną”. Optymalnym rozwiązaniem byłoby odwoływanie się w procesie aktualizacji nie do indywidualnych wycen, a do rejestrów cen i wartości tworzonych w oparciu o lokalne bazy danych, to na razie jednak, ze względu na brak danych, nie jest możliwe.

Przyjmując, że z propozycją nowej opłaty występuje podmiot publiczny, można wskazać możliwe do podjęcia kroki, o ile użytkownik wieczysty nie zgadza się ze stanowiskiem właściciela nieruchomości. Może on w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do Samorządowego Kolegium Odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. W przypadku złożenia wniosku Kolegium powinno dążyć do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody – takie jest formalne stanowisko ustawodawcy – jednak w rzeczywistości występują różne lokalne praktyki stosowania prawa. Wielu przedstawicieli władz lokalnych nieoficjalnie wskazuje,

iż obawa o posądzenie o korupcję lub naruszenie dyscypliny finansów publicznych blokuje możliwości negocjacyjne strony publicznej. Jeżeli do ugody nie dojdzie, Kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Z art. 80 ust. 1 ugn wynika, że od orzeczenia kolegium strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Jest to równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Wówczas kolegium przekazuje właściwemu sądowi akta sprawy wraz ze sprzeciwem, natomiast wniosek złożony przez użytkownika wieczystego do kolegium zastępuje pozew.

Badanie orzeczeń SKO dotyczących aktualizacji i spraw sądowych

Ze względu na wielopoziomowość procedury wyrażania braku zgody na aktualizację oraz trudności w dostępie do danych badanie przeprowadzono w dwóch zakresach: analizowano sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, które były przedmiotem orzeczeń Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w wybranych miastach oraz stworzono bazę danych o sprawach sądowych, które dotyczyły aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego w Łodzi.

Wyniki działalności wybranych Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zebrano w tabeli 1. Zwraca uwagę liczba wnoszonych spraw w Warszawie, co niewątpliwie związane jest z największym obszarem oddanym w użytkowanie wieczyste w porównaniu z innymi badanymi miastami oraz najbardziej dynamicznymi zmianami wartości gruntu, co jest oczywiste w przypadku stolicy. Widoczne jest znaczne zwiększenie liczby spraw między latami 2009 i 2013 – o ponad 100%, co nie miało miejsca w żadnym innym badanym mieście. Co ciekawe, liczba rozstrzygnięć nie zwiększyła się w takim stopniu – co znalazło swój wyraz w liczbie spraw pozostałych do rozpatrzenia – ponad 22 tys. Można więc domniemywać, że sam proces aktualizacji będzie budził więcej nieufności i wątpliwości z powodu przewlekłości procesu odwoławczego na tym etapie.

Tabela 1. Sprawy z zakresu aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego rozpatrywane przez wybrane Samorządowe Kolegium Odwoławcze w latach 2009–2013

Miasto	Łódź	Warszawa	Kraków	Katowice	Poznań	Wrocław	Gdańsk	Szczecin
Wniesione sprawy z zakresu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste								
2009	847	6369	932	1019	967	2880	1351	bd
2010	732	7871	405	734	1249	1760	1141	bd
2011	608	4920	1623	1138	857	1236	1216	587
2012	747	9530	1436	1049	1460	966	1171	749
2013	435	12934	1157	1247	1171	579	1792	297
Rozstrzygnięcia ogółem								
2009	613	4107	1179	1018	384	1401	1689	bd
2010	656	4540	846	798	1064	1833	615	bd
2011	705	5491	832	1057	984	2018	860	439
2012	605	5728	1870	1003	1007	1696	808	772
2013	741	5839	1148	1280	1008	1638	1072	714
W tym ugody								
2009	8	69	453	45	52	12	90	bd
2010	3	191	245	18	43	4	72	bd
2011	18	21	301	4	92	2	1	26
2012	19	39	1058	8	50	0	21	152
2013	30	20	636	2	126	0	53	137
Wniesione sprzeciwy								
2009	32	2242	119	130	24	277	274	bd
2010	41	1394	210	130	98	197	164	bd
2011	205	1095	152	98	214	309	197	51
2012	83	1059	179	229	69	89	239	202
2013	113	1141	134	101	35	89	108	151
Pozostałe do rozpatrzenia								
2009	234	8440	625	340	1380	2833	585	bd
2010	352	11771	187	276	1565	2760	1104	bd
2011	255	11200	978	357	2041	1978	1461	774
2012	397	15002	545	403	1888	1248	1821	751
2013	91	22120	554	367	2051	189	2542	334

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznej informacji o działalności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Łodzi, Warszawie, Krakowie, Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku i Szczecinie.

Bez wątpienia kolejnym elementem zwracającym uwagę jest skłonność do zawierania ugód. Jak wspomniano wcześniej, praktycy wskazują na nieformalne przeszkody, które także wpływają na ramy instytucjonalne procesu aktualizacji. Potwierdza to lokalność interpretacji przepisów krajowych, wpływ nieformalnych praktyk urzędniczych na skłonność do korzystania z istniejących instytucji prawnych. Przykład Krakowa jako podmiotu łamiącego nieformalną praktykę jest niewątpliwie wart dalszych badań.

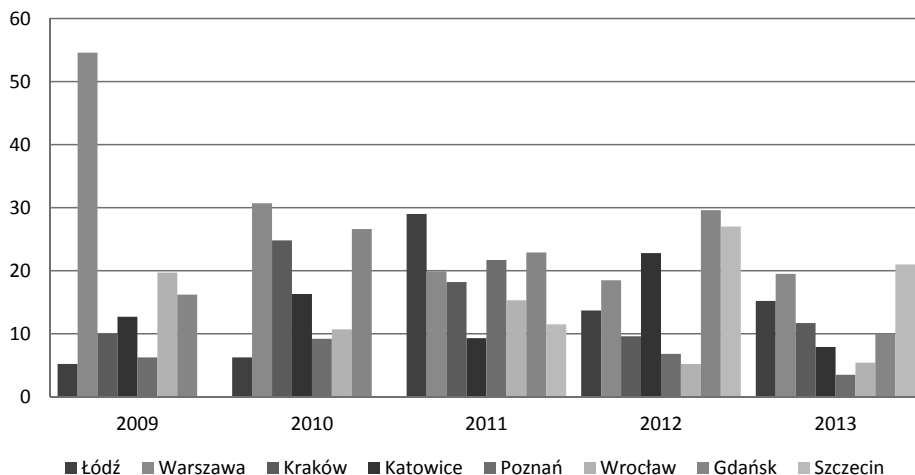
Jak wskazano wcześniej, strona niezadowolona z rozstrzygnięcia SKO ma prawo wnieść sprzeciw. Należy tu dodać, iż nieformalną i wieloletnią praktyką stosowaną przez wiele Kolegiów było uśrednianie wycen przedstawianych przez strony pozostające w sporze i wydawanie w ten sposób własnego „salomonowego” orzeczenia bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Taki zwyczaj jest oczywiście nieprawidłowy, co było niejednokrotnie podnoszone przez rzeczoznawców majątkowych. Przy wykorzystaniu takiej metody działania, w szczególności przy dużych różnicach w przedstawianych przez strony wycenach, żadna ze stron sporu nie była usatysfakcjonowana rozstrzygnięciem.

Zwraca uwagę duża różnica w skłonności do wnoszenia sprzeciwów – w Warszawie dotyczyła ona nawet ponad 50% wydanych orzeczeń w 2009 r., natomiast w następnym latach znacząco się zmniejszyła (por. rys. 4).

Podobne różnice, ale o mniejszej skali, występują w innych badanych miastach, przy czym nie ma wyraźnego trendu czasowego. W analizowanym okresie najmniejszą skłonność do zgłaszania sprzeciwów zaobserwowano we Wrocławiu.

Ostatnią część badania oparto na danych uzyskanych w Wydziale Prawo do Nieruchomości Urzędu Miasta Łodzi oraz na stworzonej bazie spraw sądowych. Pozwoliło to na prześledzenie przebiegu całości procesu sporu aktualizacyjnego oraz wyciągnięcie wniosków. Z danych wynika, iż w Łodzi zbiór użytkowników wieczystych liczy ok. 90 tys. podmiotów, jest to liczba płynna, ze względu na trwający proces przekształcania użytkownika wieczystego w prawo własności. Na podstawie uzyskanych informacji stwierdzić można, że w zasadzie osoby fizyczne realizujące cele mieszkaniowe nie negują nowej wysokości opłaty, jeżeli tak, to w pojedynczych przypadkach, natomiast zasadnicza część spraw wnoszonych do SKO dotyczy podmiotów gospodarczych o różnej formule prawno-organizacyjnej.

Rys. 4. Udział procentowy sprzeciwów w stosunku do orzeczeń SKO w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznej informacji o działalności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Łodzi, Warszawie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Gdańsku i Szczecinie.

W stworzonej bazie odnotowano 20 nieruchomości poddanych procesowi aktualizacji, który został zanegowany przez stronę, a następnie wniesiono sprzeciw od orzeczenia SKO, co skutkowało przekazaniem sprawy na drogę sądową. Rozpoczęcie procedury aktualizacji miało miejsce między 2007 a 2012 r. Najdłuższy spór aktualizacyjny toczył się trzy lata (2008–2011). Nie było sprawy zakończonej w terminie krótszym niż 2 lata, jedna sprawa nie została jeszcze prawomocnie rozstrzygnięta. Wśród rozstrzygnięć sądowych dominowało ustalenie nowej opłaty, niższej niż żądana przez gminę – takie orzeczenia zapadły w stosunku do 12 nieruchomości. Jedynie w przypadku 4 nieruchomości utrzymano nową wysokość opłaty, wskazaną przez gminę. W 2 wypadkach pozew został wycofany, w 1 przypadku powództwo oddalono, a 1 sprawa nie została zakończona.

Podsumowanie

W parlamencie trwają debaty nad kolejnym projektem wycofania prawa użytkowania wieczystego z obrotu prawnego. Od lat bowiem toczą się dyskusje wśród specjalistów o sensie utrzymania tego prawa, w szczególności z punktu widzenia możliwości uzyskiwania stabilnych dochodów przez samorząd terytorialny [Sobolewski 2011; Warciński 2011]. Ci, którzy negują sens istnienia prawa użytkowania wieczystego często posługują się argumentem dolegliwości procesu aktualizacji. Celem autorki było zbadanie procesu sporu między właścicielem, a użytkownikiem wieczystym, skłonności do obrony własnych interesów gospodarczych w ramach istniejącej regulacji prawnej. Na podstawie analizy spraw rozpatrywanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze wskazano różnice pomiędzy badanymi miastami, także w lokalnie stosowanych praktykach.

Badaniem szczegółowym objęto Łódź, co pozwoliło na prześledzenie całości przebiegu sporu o aktualizację. Zwraca uwagę fakt przewlekłości całego procesu, w zasadzie może się okazać, że wkrótce po zakończeniu procedury aktualizacji trwającej 3 lata, zmiana wartości nieruchomości wywoła rozpoczęcie nowej procedury aktualizacji.

Kluczową kwestią wydaje się tu wycena, która często jest niezrozumiała dla strony pozostającej w sporze, ponadto zdarzają się nieprawidłowości w operatach szacunkowych. Zdaniem autorki, samo prawo użytkowania wieczystego jest korzystnym instrumentem prawnym zarówno dla właściciela, jak i użytkownika wieczystego. Jednakże jego stosowanie, a w szczególności proces aktualizacji, wymaga przejrzystości oraz przewidywalności, co byłoby możliwe do osiągnięcia dzięki stworzeniu baz informacji o wartości i cenach nieruchomości na rynkach lokalnych i działaniu w odniesieniu do zawartych tam danych. Odpowiedzią na aktualne problemy byłoby więc poprawienie istniejących ram instytucjonalnych polskiego rynku nieruchomości.

Literatura

- Cioch H. (2003), *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent”, nr 5.
Gniewek E. (2004), *O przyszłości użytkowania wieczystego*, „Rejent”, nr 9.
Ignatowicz J. (1994), *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda. Księga Pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego*, „Studia Iuridica”, nr 21.

- Kałkowski L., Dudek J. (2013), *23 lata polskiego rynku nieruchomości. Monitoring za lata 1990-2012*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Kokot S. (2009), *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin*, „Rozprawy i Studia”, nr 748.
- Podleś P. (2005), *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*, „Przegląd Sądowy”, nr 10.
- Sobolewski P. (2011), *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 1 (29), s. 9–30.
- Warcziński M. (2011), *O projekcie usunięcia użytkowania wieczystego ex lege z systemu prawa rzeczowego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 1 (29), s. 31–40.
- Woźniak C. (2006), *Użytkowanie wieczyste*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wyrok TK z 6 maja 2008, sygn. akt SK 49/04, Dz.U. nr 82, poz. 502.
- Wyrok TK z 26 stycznia 2010, sygn. akt SK 9/08, OTK-A ZU 2010, nr 1, poz. 4.

PERPETUAL USUFRUCT IN THE CONTEXT OF ANNUAL FEES UPDATING DISPUTE

Abstract

The article presents an analysis of the process of dispute in case of updating the annual fee paid by the perpetual user. The author outlined the origin of the right of perpetual usufruct, and then define its basic features and importance for the revenue in selected cities. Having this background the author analyzes the process of updating the annual fee in a theoretical sense, then she transfers it to the ground of practical considerations. The study is based on statistical data provided by the Central Statistical Office, the reports of Municipal Boards of Appeal and own database of court cases.

Translated by Magdalena Załączna

Keywords: perpetual usufruct, updating the annual fee, dispute

JEL Code: H27, K40, P26, R38