

Ryszard Żróbek*, **Jan Kuryj****, **Oksana Kuryj-Wysocka*****

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

AKTUALIZACJA OPŁATY ROCZNEJ A OBCIĄŻENIA FINANSOWE UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH

STRESZCZENIE

Użytkowanie wieczyste jest zdefiniowaną w Kodeksie cywilnym z 1964 r., długoletnią formą prawną korzystania z nieruchomości publicznych, stanowiących własność SP i jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. Forma ta stanowi prawo rzeczowe, pośrednie między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Użytkowanie wieczyste jest rozwiązaniem umożliwiającym działalność inwestycyjną (zabudowę gruntów) poprzez osoby fizyczne i prawne, nie pozbawiając SP i jednostki samorządów terytorialnych prawa własności. Niniejsza praca koncentruje się głównie na uwypukleniu tych cech użytkowania wieczystego i działań gminy, które determinują poziom odpłatności z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego oraz wysokość opłaty rocznej. Przeanalizowano wybrane zagadnienie efektywności prawa użytkowania wieczystego ze szczególnym uwzględnieniem obciążeń finansowych użytkowników wieczystych, z tytułu aktualizacji opłat rocznych oraz wynikających z tego tytułu korzyści dla gminy. Rozważania teoretyczne zilustrowano za pomocą badań empirycznych w największej gminie miejskiej województwa warmińsko-mazurskiego – mieście Olsztynie. W opracowaniu wykorzystano także wyniki innych badań własnych nad użytkowaniem wieczystym z lat 2002–2012.

* Adres e-mail: rzropek@uwm.edu.pl

** Adres e-mail: jkuryj@uwm.edu.pl

*** Adres e-mail: oksana.wysocka@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, użytkowanie wieczyste, aktualizacja opłat rocznych

Wstęp

Użytkowanie wieczyste jest prawną formą korzystania z rzeczy cudzej. Może ono powstawać i obciążać tylko grunty stanowiące własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Prawo to po drugiej wojnie światowej zostało wprowadzone ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarowaniu terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159 i zm.). Wcześniej występowały prawa takie, jak: wieczysta dzierżawa, prawo zabudowy oraz własność czasowa. Prawo, o którym mowa wprowadzono jako alternatywę do prawa własności. Było ono efektem poszukiwania możliwej do zaakceptowania – w ówczesnym systemie politycznym – formy korzystania z gruntów państwowych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, a w szczególności w zakresie zabudowy gruntów budownictwem mieszkalnym [Kucharska-Stasiak i in. 2006], a w kolejnych fazach również zabudową: przemysłową, usługową i inną. Wynika to z istoty samego prawa użytkowania wieczystego, które zgodnie z art. 232 § 1 k.c., może być ustanowione na gruntach położonych w granicach administracyjnych miast oraz na gruntach poza granicami miasta (grunty Skarbu Państwa), lecz włączonych do planów zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazanych do realizacji jego zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. Grunty te mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste zarówno na rzecz osób fizycznych jak i prawnych.

Użytkowanie wieczyste w polskim systemie prawnym uregulowane jest w trzech aktach normatywnych:

1. Kodeks cywilny normuje stronę cywilnoprawną prawa: istotę prawa, zakres uprawnień i podmioty, na rzecz których prawo to może być ustanowione (art. 232–243 k.c.);
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518) normuje problematykę administracyjno-prawną: zasady oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, ustanawiania odpłatności za korzystanie z gruntów (opłata pierwsza, opłaty roczne, dodatkowe opłaty roczne),

- zasady rozliczeń z tytułu wygaśnięcia prawa, możliwości nabycia prawa własności przez użytkownika wieczystego na drodze umowy cywilnoprawnej, itp.;
3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) normuje możliwość zamiany tego prawa w prawo własności w postępowaniu administracyjno-prawnym i odpłatność z tym związaną.

Prawo to stanowi pośrednią formę między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, gdyż z jednej strony daje pełne uprawnienia w zakresie korzystania i rozporządzania gruntem, jakie wynikają z posiadania prawa własności, a z drugiej strony jest ustanawiane na rzeczy cudzej (właścicielem gruntu jest SP lub j.s.t.). Jest też prawem terminowym i odpłatnym. Umożliwia działalność inwestycyjną realizowaną przez podmioty fizyczne i prawne na gruntach niezabudowanych, pozostawiając jednocześnie w gestii SP, czy j.s.t. prawo własności do gruntów obciążonych użytkowaniem wieczystym.

Kodeks cywilny określił w art. 233 zakres uprawnień użytkownika wieczystego wskazując, że uprawniony może korzystać z gruntów z wyłączeniem osób trzecich, w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W tych samych granicach może gruntem rozporządzać.

W użytkowanie wieczyste oddawane są przeważnie grunty niezabudowane, wynika to bezpośrednio z funkcji do jakich ta instytucja została powołana. Najczęściej są to grunty, co do których gmina nie posiada długookresowych planów wykorzystania lub brakuje jej wystarczających środków finansowych na ich zagospodarowanie. W tym przypadku decyduje się na realizowanie własnych zadań za pośrednictwem innych podmiotów poprzez przekazanie im do zagospodarowania niewykorzystanych gruntów [Kucharska-Stasiak i in. 2006].

Ekonomiczny aspekt opłat rocznych

Użytkowanie wieczyste cieszy się zainteresowaniem inwestorów, zwłaszcza inwestorów docelowych – osób fizycznych, którzy nabywają nieruchomości na realizację własnych potrzeb bytowych. Zainteresowane taką formą są także spółdzielnie mieszkaniowe i osoby prawne. W tym przypadku inwestor nie wydatkuje całego kapitału na nabycie nieruchomości gruntowej, lecz płaci tylko część wynegocjowanej

ceny transakcyjnej, tj. opłatę pierwszą (stanowiącą: 15%-25% tej ceny), a później tylko opłatę roczną przez cały czas trwania tego prawa, określaną zgodnie z art. 72, ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wysokość stawki procentowej tej opłaty uzależniona jest od celu na jaki grunt został oddany do zagospodarowania i może wynosić: 0,3%, 1%, 2%, 3% podstawy naliczenia opłaty (ceny).

Można wnioskować, że z punktu widzenia użytkownika wieczystego forma ta jest korzystna, szczególnie dla tych inwestorów, którzy mają trudności ze zgromadzeniem dużego kapitału przed rozpoczęciem inwestycji. Natomiast z punktu widzenia gminy korzyści z oddania gruntów w użytkowanie wieczyste są dziś dyskusyjne [Kucharska-Stasiak i in. 2006]. Należy jednak dodać, że w wyniku komunalizacji gminy uzyskały nieodpłatnie prawo własności do gruntów.

Jak już wspomniano opłata pierwsza z tytułu użytkowania wieczystego jest ustalana jako stawka procentowa od ceny transakcyjnej gruntu, określonej w oparciu o wartość rynkową. Jeżeli nieruchomość gruntowa została oddawana w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, podstawą jej ustalenia będzie cena transakcyjna uzyskana w przetargu. W przypadku ustanowienia tego prawa w drodze bezprzetargowej, opłatę pierwszą ustala się w oparciu o cenę gruntu nie niższą niż jego wartość rynkowa określona dla prawa własności.

Zasadę obliczania opłaty rocznej zgodnie z celem oddania w użytkowanie wieczyste, jak wskazuje R. Żróbek można przedstawić poniższą formułą matematyczną [Żróbek 2002]:

$$O_{Ri} = S_R \cdot C_N \text{ lub } O_{Ri} = S_R \cdot W_{RG} \quad (1)$$

gdzie:

O_{Ri} – opłata roczna za i-ty rok,

S_{Ri} – stawka procentowa opłaty rocznej,

C_N – cena nieruchomości gruntowej,

W_{RG} – wartość rynkowa gruntu określona dla prawa własności na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej.

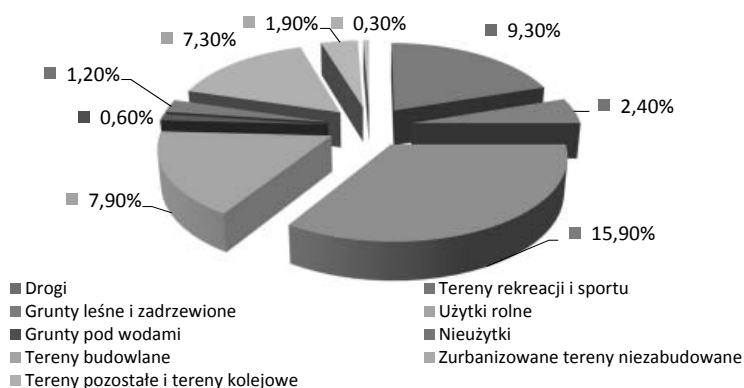
Jak wynika z ekonomicznego punktu widzenia i przeprowadzonych analiz (na podstawie techniki dyskontowania strumieni pieniężnych), gmina z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego nie uzyskuje takich kwot, jakie mogłaby uzyskać w przypadku przenoszenia prawa własności [Banaszek, Żróbek 2004]. Z drugiej stro-

ny, należy podkreślić, iż gmina nie wyzbywając się swojego prawa własności do tych gruntów zapewnia sobie stabilny przychód własny, w okresie trwania użytkowania wieczystego [Żróbek, Banaszek 2004; Kucharska-Stasiak i in. 2006]. Przychód ten ma tendencję wzrostową, gdyż opłata roczna podlega aktualizacji w ustalonych przez właściciela, ale zgodnie z przepisami prawa odstępnymi czasowymi.

Z punktu widzenia gminy oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste jest dziś dyskusyjne [Kucharska-Stasiak i in. 2006]. Można to zaobserwować w większości gmin miejskich w Polsce, gdzie ustanawianie tej formy prawnej ma tendencję zanikającą. Przykładem w tym względzie może być również gmina miejska Olsztyn, w której obserwuje się stały spadek liczby nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste. W 2012 r. gmina Olsztyn oddała w użytkowanie wieczyste tylko 2 nieruchomości gruntowe. Wiązało się to z regulacją stanów prawnych spółdzielni mieszkaniowych, celem umożliwienia ustanawiania odrębnych nieruchomości lokalowych – lokali mieszkalnych i garaży. W 2013 r. prawo to nie było ustanawiane.

Gmina miejska Olsztyn w granicach administracyjnych miasta posiada 4 134 ha gruntów będących jej własnością, co stanowi 46,8% powierzchni miasta o różnej strukturze użytków gruntowych. Procentowe zestawienie powierzchni gruntów stanowiących własność gminy miejskiej Olsztyn, z podziałem na poszczególne użytki gruntowe przedstawiono na rys. 1.

Rys. 1. Struktura użytków gruntowych stanowiących własność gminy miejskiej Olsztyn



Źródło: opracowanie własne.

Na wyżej wymienioną powierzchnię składają się grunty będące w bezpośredniej dyspozycji gminy miejskiej Olsztyn, grunty oddane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym – 545 ha, przekazane w użytkowanie – 17 ha i w trwały zarząd – 789 ha. Jak wynika z powyższego, grunty oddane w użytkowanie wieczyste stanowią 13% łącznej powierzchni gruntów będących własnością miasta i stanowią drugą pod względem powierzchniowym (40%), najliczniejszą po trwałym zarządzie formę korzystania z gruntów stanowiących własność miasta Olsztyn. Jednak w 2013 r. w stosunku do 2012 r., powierzchnia tych gruntów zmniejszyła się o 1,5%. Przyczyną pomniejszenia powierzchni gruntów gminy Olsztyn oddanych w użytkowanie wieczyste są: realizacja przez użytkowników wieczystych procedury przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na drodze postępowania administracyjnego, w oparciu o ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz niechęć gminy do ustanawiania tego prawa.

Zasady aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

Wartość rynkowa nieruchomości gruntowej zmienia się w czasie, w szczególności w okresach tak długich, na jakie ustanawiane jest prawo użytkowania wieczystego. Dlatego też, zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 77–81 UoGN opłaty roczne podlegają aktualizacji. Ustawodawca wskazał częstotliwość przeprowadzania tego postępowania, wyróżniając dwa przedziały czasowe. Do 9.10.2011 r. właściciel mógł przeprowadzać aktualizację opłat rocznych nie częściej niż raz w roku. Po 9.10.2011 r. minimalny okres aktualizacji to trzy lata, a w przypadku nieruchomości oddanych na cele mieszkaniowe – pięć lat. Aktualizacja opłaty rocznej dokonywana jest z urzędu lub na wniosek użytkownika wieczystego i kończy się wypowiedzeniem jej dotychczasowej wysokości oraz złożeniem oferty opłaty ustalonej w nowej wysokości. Podstawą ustalenia opłaty rocznej w nowej wysokości jest wartość rynkowa gruntu, określana dla prawa własności, w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego. Jak podkreśla S. Kokot [Kokot 2009], przeprowadzanie aktualizacji opłat rocznych przez gminę pełni dwie funkcje: dochodową i normalizacyjną. Pierwsza ma na celu zwiększanie (w naturalny sposób) przychodów do budżetu gminy, adekwatnie do sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości. Zadaniem drugiej jest normalizacja stosunków

rynkowych, mająca na celu zachowanie prawidłowych relacji między systematycznie uiszczaną opłatą roczną a jej wartością. Funkcja ta w praktyce nie jest doceniana przez gminy. Skutkiem braku realizacji tej funkcji są nieproporcjonalnie niskie opłaty roczne w stosunku do wartości gruntów. Ustawodawca określił, warunki brzegowe aktualizacji opłat rocznych wskazując, że jeżeli w dniu aktualizacji wartość rynkowa gruntu będzie niższa, niż ustalona cena oddania gruntów w użytkowanie wieczyste, to aktualizacji się nie dokonuje (art. 77 ust 2. UoGN). Wprowadził również zapisy mające na celu zmniejszenie obciążeń finansowych użytkowników wieczystych bezpośrednio po aktualizacji opłaty rocznej i stopniowanie przejścia do poziomu opłaty ustalonej w nowej wysokości, wprowadzając dwuletni okres dostosowawczy. Wynika to z wprowadzonego w 2011 r. ust. 2a do art. 77 UoGN, który stanowi, że jeżeli zaktualizowana opłata roczna przewyższa co najmniej dwukrotnie wysokość dotychczasowej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości dwukrotności opłaty rocznej dotychczasowej. Dopiero opłata roczna w roku trzecim od aktualizacji równa jest kwocie wynikającej z tej aktualizacji. Kolejne regulacje ustawowe, chroniące użytkownika wieczystego, wynikają z art.: 78 i 80, które pozwalają w przypadku zakwestionowania przez użytkownika wieczystego zasadności przeprowadzonej aktualizacji dochodzenie swoich racji przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i w wyższej instancji przed sądem powszechnym.

Obciążenia finansowe użytkowników wieczystych z tytułu prowadzonych aktualizacji opłat rocznych

W celu określenia oddziaływania procesów aktualizacji opłat rocznych na wielkość obciążeń finansowych użytkowników wieczystych, przeprowadzono badania na obszarze gminy miejskiej Olsztyn. Badaniami objęto grupę reprezentatywną 500 nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, położonych w różnych lokalizacjach miasta. Grunty, będące własnością miasta, przeznaczone są w planie miejscowym pod budownictwo mieszkaniowe niskiej intensywności (jednorodzinne).

Gmina miejska Olsztyn, od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, trzykrotnie przeprowadziła na skalę masową aktualizację opłat rocznych:

- w 1998 r., aktualizację przeprowadzono w oparciu o wartość rynkową gruntów oszacowaną przy zastosowaniu sieci neuronowych i modeli regresji wielokrotnej;
- w 2003 r., aktualizacja opłat rocznych oparta została na wartości rynkowej określonej w ramach indywidualnych wycen przez kilka zespołów rzeczoznawców majątkowych;
- w 2007 r., aktualizacja została przeprowadzona na podstawie wartości rynkowej określonej przez zespoły rzeczoznawców majątkowych w ramach pojedynczych wycen.

Objęto w tych okresach procesem aktualizacji ok. 90% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste o różnym przeznaczeniu, stanowiących własność miasta Olsztyn. Badania przeprowadzono w dwóch płaszczyznach przekrojowych: pierwsza obejmowała terytorialnie obszar miasta Olsztyna a druga płaszczyzna badań dotyczyła wybranych osiedli, w których miasto oddało w użytkowanie wieczyste grunty pod budownictwo mieszkaniowe i były one objęte trzykrotnie aktualizacją opłat rocznych we wskazanych powyżej terminach. Analizując wpływ aktualizowanych opłat rocznych na wzrost obciążeń finansowych użytkowników wieczystych dokonano podziału nieruchomości gruntowych na trzy przedziały powierzchniowe: od 100m² do 300 m² (73 działki), od 301m² do 600 m² (119 działek) oraz powyżej 600m² (91 działek). Dla każdego z przedziałów określono przeciętny poziom opłaty rocznej, we wszystkich trzech terminach przeprowadzonych aktualizacji oraz procentowy wskaźnik dynamiki opłaty rocznej w 2003 r. w stosunku do 1998 r., w 2007 r. w stosunku do 2003 r. oraz za okres od pierwszej aktualizacji do aktualizacji ostatniej w 2007 r. (tj. procentowy wskaźnik dynamiki opłaty rocznej w 2007 r. w stosunku do 1998 r.). Wyniki analizy zamieszczono w tab. 1.

Tabela 1. Analiza aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, z uwzględnieniem wielkości powierzchni w Olsztynie w latach 1998–2007

Przedział powierzchniowy	Opłata roczna z 1998 r.	Opłata roczna z 2003 r.	Opłata roczna z 2007 r.	Wskaźnik dynamiki opłaty w latach 1998–2003 1998 = 100%	Wskaźnik dynamiki opłaty w latach 2003–2007 2003 = 100%	Wskaźnik dynamiki opłaty w latach 1998–2007 1998 = 100%
1	2	3	4	5	6	7
100–300 m ²	37,02 zł	221,85 zł	424,43 zł	595%	204%	1189%
301–600 m ²	88,42 zł	423,98 zł	839,91 zł	494%	199%	979%
601–1300 m ²	186,65 zł	790,84 zł	1554,22 zł	447%	208%	927%

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia, najwyższy wzrost opłaty rocznej dotyczył działek o powierzchni do 300 m². Przeciętnie opłata w 2003 r. wzrosła o ok. 6 razy w stosunku do opłaty z 1998 r. W przypadku pozostałych grup powierzchniowych wskaźnik dynamiki opłaty nie przekroczył 500%, a wzrost opłaty rocznej zawierał się w granicach od 4,2 do 4,8 razy. Można wnioskować, że w tych grupach powierzchniowych opłata roczna po aktualizacji z 2003 r. wzrastała nie więcej niż 100% rocznie. Aktualizacja opłaty rocznej w 2007 r. w stosunku do 2003 r. nie wpływała już tak znacznie na jej wzrost, jak w okresie poprzednim. Dla wszystkich powierzchniowych grup przyrost wartości nastąpił o ok. 1,9 razy, a wskaźnik dynamiki opłaty oscylował w okolicach 200% za lata 2003–2007. Daje przeciętny wzrost opłaty o ok. 50% rocznie. Podsumowując cały okres, od pierwszej aktualizacji opłaty rocznej przeprowadzonej przez gminę miejską Olsztyn (w 1998 r.) do ostatniej z 2007 r. można wskazać, że przyrost wartości nastąpił w wysokości 11,5 razy w pierwszej grupie powierzchniowej, 9,5 razy w drugiej grupie powierzchniowej i 8,3 razy w ostatniej. Za cały okres wskaźnik dynamiki opłaty wynosił 1189% w pierwszej grupie powierzchniowej, a w dwóch pozostałych ukształtował się na poziomie przeciętnym ok. 950%, co stanowi średnio 105% w przeliczeniu na jeden rok.

W drugim etapie badań dokonano analizy zmiany wysokości opłaty rocznej, w wyniku przeprowadzanych aktualizacji, na wybranych osiedlach Olsztyna. Badaniami objęto 8 osiedli miasta: Brzeziny, Dajtki, Likusy, Osiedle Mazurskie, Osiedle Nad Jeziorem Długim, Podgrodzie, Słoneczny Stok i Zielona Górka. Przeprowadzone badania pozwoliły na określenie stopnia zróżnicowania poziomu wysokości ak-

tualizowanych opłat rocznych ze względu na lokalizację osiedli w układzie miasta. Zbadano także, o ile wzrosła jednostkowa wartość gruntów w wybranych osiedlach, która została oszacowana przez rzeczoznawców majątkowych na potrzeby przeprowadzanych aktualizacji opłat rocznych oraz w jakim stopniu zmieniała się wysokość opłaty rocznej podczas kolejnych aktualizacji. Wyniki przedstawione zostały w tabeli 2 oraz na wykresie (rys. 3).

W tab. 3, zestawiono przeciętne procentowe przyrosty opłat rocznych, w poszczególnych okresach aktualizacji w stosunku do okresu poprzedniego dla wybranych osiedli, a także obliczono na podstawie wskazanego w opracowaniu [Żróbek, Banaszek 2004] algorytmu okres zwrotu (Oz) poniesionych kosztów (K), przyjmując stopę kapitalizacji (R) na poziomie maksymalnie 12%, obliczono poniższym wyrażeniem matematycznym:

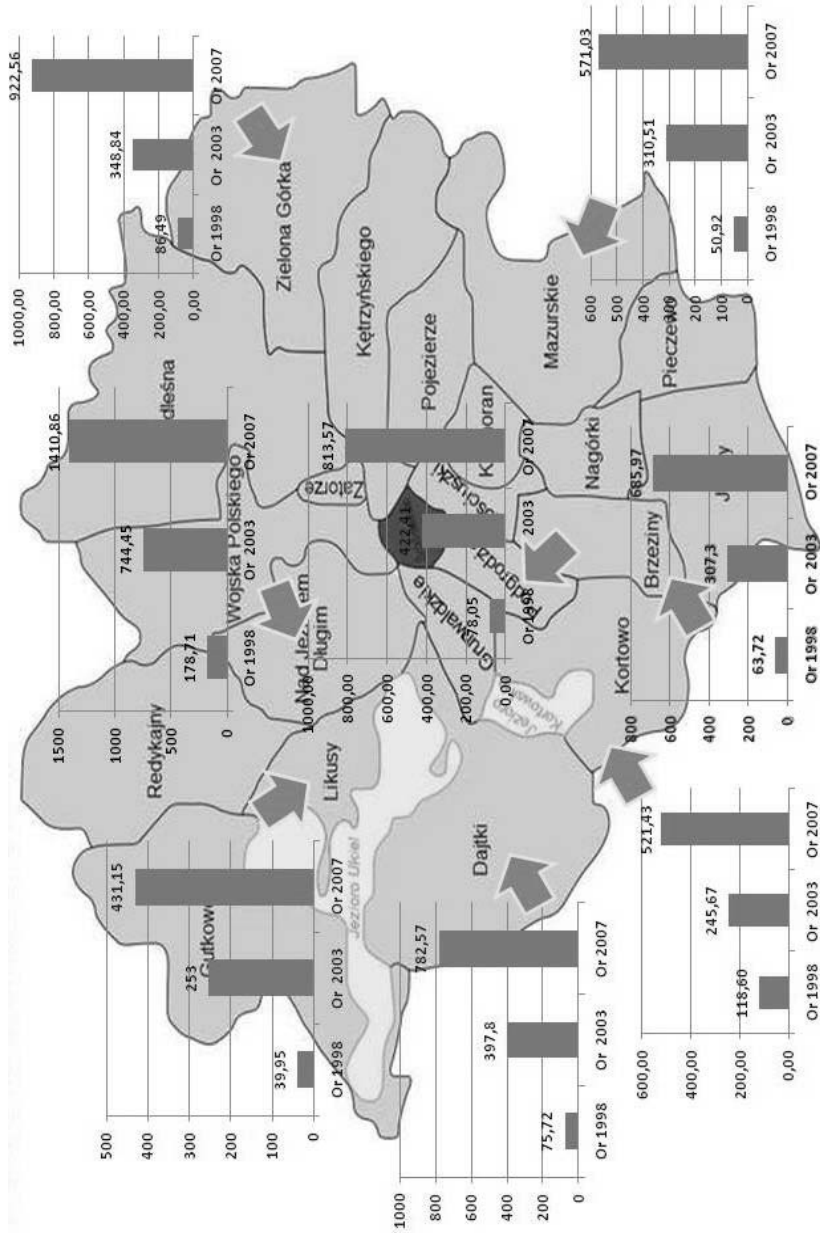
$$Oz = \frac{K*(1+R)}{Or_{nowa} - Or_{dotychczasowa}} \quad (3)$$

Tabela 2. Przeciętne charakterystyki aktualizacji opłat rocznych, na wybranych osiedlach Olsztyna w 1998, 2003 i 2007 r.

Wybrane osiedla Olsztyna	Przeciętna powierzchnia gruntów (m ²)	Średnia wartość gruntu (zł/m ²)		Przeciętna kwota opłaty rocznej po aktualizacji (zł)		
		w 2003	w 2007	1998 r.	2003 r.	2007 r.
Brzeziny	349	88,00	196,44	63,72	307,3	685,97
Dajtki	405	99,24	193,26	75,72	397,8	782,57
Likusy	235	107,66	183,47	39,95	253	431,15
Mazurskie	292	106,34	195,22	50,92	310,51	571,03
Nad Jeziorem Długim	648	93,47	183,85	178,71	744,45	1410,86
Podgrodzie	417	99,07	195,22	78,05	422,41	813,57
Słoneczny Stok	315	87,00	196,44	118,60	245,67	521,43
Zielona Górka	481	78,33	186,69	86,49	348,84	922,56

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 3. Przeciętna wysokość aktualizowanych w 1998 r., 2003 r. i 2007 r. opłat rocznych, w wybranych osiedlach Olsztyna



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Przeciętny procentowy wskaźnik dynamiki opłat rocznych, po aktualizacji w 1998, 2003 i 2007 wraz z obliczonym okresem zwrotu poniesionych przez gminę kosztów

Osiedla Olsztyna	Wskaźnik dynamiki wzrost opłaty (%)			Okres zwrotu (m-ce)	
	1998–2003	2003–2007	1998–2007	2003	2007
1	2	3	4	5	6
Brzeziny	510	223	1139	7	5
Dajtki	531	196	1038	5	5
Likusy	633	170	1079	8	10
Mazurskie	728	184	1331	7	7
Nad Jeziorem Długim	425	190	804	3	3
Podgrodzie	540	189	1023	5	4
Słoneczny Stok	375	208	818	14	6
Zielona Górką	435	240	1038	7	3

Źródło: opracowanie własne.

W latach 1998–2003 nastąpił znaczny wzrost opłat rocznych, po wprowadzeniu przez miasto Olsztyn aktualizacji opłaty dla użytkowników wieczystych. Minimalny przeciętny wzrost opłaty zanotowano na osiedlu Słoneczny Stok – 2,1 razy, maksymalny natomiast na osiedlu Mazurskim – 6,1 razy. Przeciętny wzrost opłaty na podstawie badanych osiedli wyniósł ok. 4 razy. Jak można zauważyć w latach 2003–2007 najwyższy przeciętny wskaźnik dynamiki wzrostu opłaty rocznej miał miejsce na Os. Zielona Górką (240%), natomiast najniższy w tym okresie odnotowano na Os. Likusy – 170%.

Podsumowanie

Uwzględniając aktualne trendy i tendencje dotyczące prawa użytkowania wieczystego, można postawić tezę, że prawo to będzie ulegało stopniowej marginalizacji i ewolucji w czasie. Zanotowano wstrzymywanie się gmin przy oddawaniu gruntów w użytkowanie wieczyste oraz stwarzanie coraz korzystniejszych warunków sprzyjających przekształceniu tego prawa w prawo własności. Przykładem może być również gmina miejska Olsztyn, gdzie przyjęto uchwałę o ustaleniu 90% bonifikaty dla użytkowników wieczystych, którzy zdecydują się na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

umożliwia osobom fizycznym, a także osobom prawnym przekształcenie tego prawa w prawo własności (art. 69 UoGN). Tak więc można wnioskować, że ewolucja tego prawa będzie związana z:

- przekształceniem na własność w drodze umowy cywilnoprawnej,
- przekształceniem na własność w procedurze administracyjnej,
- przekształceniem w wieloletnią dzierżawę gruntów.

W wielu krajach realizujących tzw. socjalistyczną gospodarkę występowały specyficzne formy wieloletniej dzierżawy gruntów należących do państwa. W Polsce forma ta przybrała nazwę użytkownika wieczystego. Ze względów politycznych i historycznych wieloletnia dzierżawa występowała też w pewnym zakresie w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej (tab. 4). Dzierżawa gruntów publicznych uważana jest w wielu krajach za swoisty kompromis pozwalający na korzystanie z tych gruntów bez utraty prawa własności przez państwo lub inny podmiot publiczny.

Właściciel nieruchomości gruntowych ma wciąż kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania. Pobiera też opłaty za udostępnianie gruntów publicznych na różne cele. Występują jednak argumenty za potrzebą przekształcenia wieloletniej dzierżawy w prawo własności. W 2010 r. do państwa Sri Lanka należało ponad 85% wszystkich nieruchomości [USAID 2010]. Istnieje możliwość wydzierżawiania tych gruntów na maksymalnie 50 lat, za co pobiera się opłatę roczną. Czynsz dzierżawny ulega zwiększeniu o 50% po upływie pięcioletniego okresu dzierżawy.

Tabela 4. Wybrane cechy wieloletniej dzierżawy gruntów publicznych

Cechy	Polska	Holandia	Szwecja	Izrael	Chiny
1	2	3	4	5	6
Okres dzierżawy (użytkowania wieczystego)	99 lat, wyjątkowo nie mniej niż 40 lat.	50 lat lub czas nieograniczony.	60 lat - mieszkalnictwo, 50 lat - cele komercyjne, 20–30 lat - przemysłowe.	49 lat; dla celów mieszkaniowych jest to wielokrotność 49 lat.	50 lat dla większości gruntów (mieszkalniowe oraz komercyjne).
Prawo do przedłużenia dzierżawy o następny okres	Na 5 lat przed upływem okresu (odmowa tylko w wyjątkowych przypadkach).	Dzierżawy zawarte na 50 lat są z reguły przedłużane wraz z określeniem nowej wysokości czynszu.	Grunty przeznaczone na cele mieszkaniowe – automatycznie o następne 40 lat, pozostałe przypadki – minimum o 20 lat.	Możliwość przedłużenia o dwa okresy podstawowe (98 lat) – maksymalnie 4 okresy (196 lat).	Dzierżawy; po 1997 r. jest możliwość przedłużenia umowy do 2047 r.

1	2	3	4	5	6
Prawo własności zabudowy i urządzeń położonych na dzierżawionym gruncie	Po zakończeniu umowy za budynki należy się odszkodowanie równe wartości.	Po zakończeniu dzierżawy wypłać się odszkodowanie równe wartości zabudowy i urządzeń.	Odszkodowanie równe wartości budynków i urządzeń. Odszkodowanie to nie przysługuje jeśli nie są to cele mieszkaniowe.	Budynki należą do państwa. W większości przypadków państwo wypłaca odszkodowania równe ich wartości.	Dzierżawa ma prawo do posiadania wszystkich składników gruntu.
Czynsz dzierżawny (opłaty za użytkowanie wieczyste)	Opłata pierwsza podlega zapłacie jednorazowo (od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej) - opłaty roczne przez cały czas trwania, wysokość uzależniona od celu wynosi 3%, 2%, 1%, 0,3%.	Roczny czynsz przez cały okres dzierżawy – możliwość zapłaty całej sumy jednorazowo – po zastosowaniu współczynnika dyskonta na początku okresu dzierżawy.	Roczny czynsz płatny przez cały okres dzierżawy, możliwość zmiany czynszu po upływie 10 lub 20 lat.	Opłata początkowa jako zdyskontowana suma opłat dzierżawnych, w przypadku odstąpienia od dzierżawy wymagana jest opłata dodatkowa 0,5 przyrostu wartości.	Zapłata całej kwoty na początku okresu dzierżawy. W przypadku uzbrojenia terenu lub zmiany warunków dzierżawy należy dopłacić Dodatkowo 3% przeciętnego czynszu dzierżawnego.
Kontrola użytkowania gruntu (warunki umowy)	Określona w umowie zmiana sposobu użytkowania gruntu (przeznaczenia) powoduje zmianę opłaty rocznej.	Zgodnie z zapisami <i>land use plan</i> i innymi regulacjami szczegółowymi.	Zgodnie z przepisami z 1953 r. dotyczącymi warunków dzierżawy nieruchomości. Sposób wykorzystania gruntów aktualnie określają plany szczegółowe.	Warunki dzierżawy nie są wykorzystywane jako bezpośredni mechanizm regulacji <i>land use</i> .	Użytkowanie gruntu ma być zgodne z zapisami planu przestrzennego.
Wymogi dodatkowe związane z ulepszeniem i przebudową	Wzrost opłaty spowodowany wzrostem wartości rynkowej gruntów – nie częściej niż raz na 3 lata i raz na 5 lat bud. mieszkalne.	Zmiany związane z „redevelopingiem” gruntu wymagają pozwolenia właściciela. Wylicza się nowy czynsz dzierżawny.	Zmiany form użytkowania zwiększenie intensywności wymaga podpisana nowej umowy dzierżawy. Określa się nowy czynsz.	Dzierżawca występuje o zmianę użytkowania na piśmie. W razie uzyskania zgody od Państwa jest on zobowiązany do zapłaty.	Brak wymogów dodatkowych.

1	2	3	4	5	6
Możliwość zbywania dzierżawy (użytkowania wieczystego) na rynku	Prawo pierwokupu grunt niezabudowany. Bez ograniczeń, grunt zabudowany. Cena oscyluje zwykle w granicach około 0,7–0,9 ceny prawa własności gruntów.	Brak ograniczeń.	Brak ograniczeń.	Możliwość ustanowienia „poddzierżawcy” – za zgodą Państwa; dzierżawa gruntu stanowiącego własność Jewish National Land może być przekazywana tylko obywatelom Izraela.	Pełna swoboda transferu tego prawa.
Nastawienie władz publicznych do tego typu dzierżawy i ewentualne zmiany w zależności od sytuacji społ. – gosp.	2000 – spadek popularności tej formy władania gruntów (obawy przed zmianą przepisów w związku z wstąpieniem Polski do UE) 2005 – możliwość przekształcenia we własność 2010 – dyskusja nad przyszłością użytkowania wieczystego (ewentualna likwidacja).	Prawo pozwalające na pobieranie dodatkowych pieniędzy od obywateli w celu zasilania budżetu. Brak informacji o likwidacji tego prawa.	Prawo to stosowano głównie na potrzeby budowy domów jednorodzinnych. Aktualnie preferowane przez inwestorów, którzy płacą mniejsze kwoty niż w przypadku nabywania prawa własności.	Prawo traktuje dzierżawę wieloletnią tak samo jak prawo własności (wywłaszczenia, opłaty związane z uzbrojeniem terenu w UIT).	Stosuje się podejście pragmatyczne. Brak (jak na razie) możliwości zamiany tego prawa w prawo własności.
Prawo właściciela do przejęcia gruntu (po zakończeniu dzierżawy (użytkowania wieczystego))	Grunt wraca do właściciela, a za budynki znajdujące się na gruncie należy się odszkodowanie: - możliwość wywłaszczenia za odszkodowaniem, - możliwość odkupu.	Prawa dzierżawcy są dobrze chronione (np. pierwszeństwo nabycia). Należy się odszkodowanie za przejęte budynki i urządzenia.	Możliwość wypowiedzenia dzierżawy po 60 latach (zabudowa mieszkaniowa) oraz po następnych 40 latach. Dla innych form można wypowiedzieć dzierżawę po minimum 20 latach.	Możliwość wypowiedzenia jeśli grunt jest niezbędny na cele publiczne. Należy się pełna rekompensata – jak za prawo własności.	Możliwość przejęcia tego gruntu na cele publiczne. Odszkodowanie za wszystkie usprawnienia poczynione na gruncie przez dzierżawcę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bourass, Yu-Hung (2003).

Należy przyjąć, że w wielu krajach wieloletnia dzierżawa gruntów związana jest z:

- utrzymaniem rezerw gruntów na przyszłe potrzeby związane z zabudową i realizacją usług publicznych,
- regulowaniem przez państwo użytkowania gruntów na obszarach zurbanizowanych,
- promowaniem wybranych form zagospodarowania terenu.

W Chinach wykorzystuje się instytucję dzierżaw wieloletnich gruntów do wspierania rozwoju inwestycji w określonych rejonach kraju [Deng 2005; Peterson 2006]. Należy zwrócić uwagę, że w Holandii kwestia dzierżaw wieloletnich uregulowana jest w kodeksie cywilnym. W niektórych miastach jest to dość popularne, np. w Amsterdamie około 70% gruntów stanowi ta własność. Uznano, że okres dzierżawy winien wynosić minimum 50 lat. Ponadto, w Holandii występuje też prawo zabudowy jako odmienna od użytkowania wieczystego forma.

Jak pokazały doświadczenia innych krajów system dzierżawy wieloletniej może stanowić dość efektywne narzędzie gospodarki nieruchomościami, szczególnie w odniesieniu do zasobów publicznych nieruchomości. Celowym wydaje się też wprowadzanie prawa zabudowy. Występuje jednak tendencja do odchodzenia w wielu krajach od wieloletniej dzierżawy nieruchomości gruntowych.

Literatura

- Bourassa S., Yu-Hung H. (2003), *Lincoln Institute of Land Policy*, Cambridge.
- Deng F.F. (2005), *Public Leasing and the Changing of Local Government in Urban China*, "Annals of Regional Science", Vol. 39, No. 2, s. 353–373.
- Kokot S. (2009), *Ekonomiczne aspekty użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin*. Studium diagnostyczno-statystyczne na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego, „Rozprawy i Studia”, T. (DCCCXXII) 748, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Kucharska-Stasiak E., Ledzion-Trojanowska Z., Szopiński J., Żelazowski K. (2006), *Znaczenie użytkowania wieczystego w gospodarowaniu zasobem Gminy Łódź*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, Olsztyn.
- Peterson G.E. (2006), *Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure-Financing Option*, "World Bank Policy Research Working Paper", No. 11.
- Siuda W. (2002), *Elementy Prawa dla ekonomistów*, Scriptum, Poznań.

- USAID (2010), *Sri Lanka Connecting Region Economies*, USAID ICORE Program.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2014, poz. 518).
- Żróbek R., Banaszek S. (2004), *Koszty i korzyści podmiotów publicznych związane z oddaniem nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, nr 3 (2).
- Żróbek R. (2002), *Wybrane aspekty użytkowania wieczystego nieruchomości na potrzeby ich wyceny i zarządzania. Materiały X Konferencji Naukowej TNN pt. „Metodyka wyceny praw do nieruchomości”*, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn–Mierki.

UPDATING ANNUAL RENT VERSUS FINANCIAL BURDEN OF PERPETUAL USERS

Abstract

Perpetual usufruct is long-term form of the use public property owned by the State and municipalities and has own definition in the Civil Code. This form is intermediate between property law and property law group of limited property rights. Currently it is a solution that is on the one hand investment activity (building land) for natural and legal persons without depraving the ownership rights of Exchequer and local governments. This work focuses on highlighting these features perpetual usufruct and activities of municipalities, which determine the level of payment in respect of selected issues of law with particular regard to the financial burden of freeholders, for updates of annual fees and benefits for municipalities of this title. The theoretical assumptions were verified in the municipality of Olsztyn – capital of Warmia and Mazury. In this study used other own results regarding perpetual usufruct of the years 2002–2012.

Translated by Ryszard Żróbek, Jan Kuryj, Oksana Kuryj-Wysocka

Keywords: real estate management, the perpetual usufruct, updating annual fees

JEL Code: K11, P14

