

Elwira Laskowska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Ekonomiczne aspekty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

ECONOMIC ASPECTS OF THE CONVERSION RIGHT OF PERPETUAL USUFRUCT RIGHT OF OWNERSHIP

Prawo użytkowania wieczystego gruntu funkcjonuje w Polsce jako forma prawna długoterminowego korzystania z gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego przez inne osoby prawne i fizyczne. Prawo to związane jest z opłatami rocznymi wnoszonymi przez użytkownika wieczystego, które dla właścicieli gruntów stanowią dochody budżetowe. Celem podjętych w niniejszym opracowaniu analiz jest próba przedstawienia ekonomicznych aspektów prawa użytkowania wieczystego poprzez określenie udziału wpływów budżetowych z tytułu opłat rocznych oraz opłat za przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych miast oraz wskazanie progu opłacalności przekształcania prawa dla użytkownika wieczystego w zależności od wykorzystanego okresu prawa oraz założeń dotyczących wzrostu wartości gruntu i stopy dyskonta przyszłych opłat.

***Słowa kluczowe:** użytkowanie wieczyste, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, dochody własne gmin*

Wstęp

Prawo użytkowania wieczystego zostało w Polsce wprowadzone ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹. Uzasadnieniem wprowadzenia prawa o formie pośredniej pomiędzy własnością a prawami rzeczowymi ograniczonymi, była zasada panująca w PRL, że nieruchomości gruntowe w miastach powinny być własnością państwa. Zasada ta znalazła swoje pierwsze odzwierciedlenie w dekreście z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy², na mocy której grunty znajdujące się w przedwojennych granicach miasta, przeszły na własność państwa. Dotychczasowi właściciele gruntów mogli złożyć wnioski o przyznanie im wieczystej dzierżawy albo prawa zabudowy. Z kolei dekret z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe³ wprowadził tzw. własność czasową, polegającą na przeniesieniu własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo przez związek samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną z zastrzeżeniem, że z upływem oznaczonego terminu własność powróci do zbywcy. Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o

¹ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Dz.U. 1961 nr 32, poz. 159.

² Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Dz.U. 1945 nr 50, poz. 279.

³ Dekret z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe. Dz.U. 1946 nr 57, poz. 319.

nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych⁴ wprowadził kolejne dwie formy władania nieruchomościami państwowymi: zarząd, który przysługiwał jednostkom państwowym oraz użytkowanie, zastrzeżone dla organizacji społecznych i spółdzielczych. Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z 1961 r. wprowadzając instytucję użytkowania wieczystego, ujednoliciła formy władania nieruchomościami państwowymi: własność czasową, wieczystą dzierżawę i prawo zabudowy. Przepis ten umożliwił oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym na potrzeby budowlane. Od 1964 roku definicję i treść prawa użytkowania wieczystego zawarto w ustawie Kodeks cywilny⁵. Kolejnym przepisem, zawierającym regulacje związane z prawem użytkowania wieczystego, była ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶. Oprócz utrzymania instytucji prawa użytkowania wieczystego, ustawa ta prawem zarządu zastąpiła prawo użytkowania przysługujące jednostkom państwowym i organizacjom społecznym oraz umożliwiła sprzedaż rolnikom gruntów państwowych na terenach wiejskich. Do 1989 r. użytkowanie wieczyste było praktycznie jedyną możliwością nabycia gruntów państwowych w miastach. W nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1990 roku zawarto możliwość, oprócz oddawania w użytkowanie wieczyste, sprzedaży gruntów Skarbu Państwa i gmin na rzecz osób fizycznych i prawnych (w tym sprzedaż użytkownikowi wieczystemu). Kolejnym przepisem regulującym sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntów państwowych i komunalnych jest obowiązująca aktualnie ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 roku⁷.

Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wprowadzono po raz pierwszy ustawą z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (oprócz formy sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a następnie ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przepisy ustawy były stosowane w stosunku do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem ogłoszenia ustawy i złożyły wnioski o przekształcenie do końca 2000 r. Opłata z tytułu przekształcenia była określana jako wielokrotność opłaty rocznej w zależności od dotychczasowego trwania prawa użytkowania wieczystego⁸. Nowelizacja ustawy w 2001 roku przedłużyła termin składania wniosków do końca 2002 roku oraz zmieniła zasady ustalania wysokości opłaty za przekształcenie z powołaniem na wynikające z ustawy o gospodarce

⁴ Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych. Dz.U. 1949 r., nr 27, poz. 197.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny. Tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., nr 0, poz. 121.

⁶ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. 1985 nr 22, poz. 99.

⁷ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., nr 0, poz. 518.

⁸ Opłata ustalana w wysokości 15. krotności opłaty rocznej przy wykorzystaniu prawa użytkowania wieczystego przez okres 5 lat i krócej; 10. krotności – dłużej niż 5 lat i krócej niż 20 lat; 5. krotności – 20 lat i dłużej.

nieruchomościami przy określaniu ceny sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego⁹. Aktualnie obowiązują zasady przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zawarte w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności¹⁰.

Po przemianach ustrojowych w Polsce rozpoczęła się, i nadal trwa dyskusja nad zasadnością utrzymywania konstrukcji prawnej w postaci prawa użytkowania wieczystego gruntu. Rozważane są możliwości rezygnacji z tego prawa na rzecz prawa własności lub innego prawa związanego z długoterminowym korzystaniem z nieruchomości np. prawa zabudowy, które można byłoby ustanawiać nie tylko na gruntach publicznych, ale i prywatnych¹¹. Podobne prawa o charakterze długoterminowym funkcjonują w krajach europejskich np. w Wielkiej Brytanii prawo do nieruchomości - *leasehold*¹², we Francji prawo dzierżawy w celu zabudowy- *bail a construction*¹³, w Niemczech prawo zabudowy – *erdbaurecht*¹⁴, czy w Hiszpanii prawo zabudowy – *derecho de susuperficie*¹⁵. Wprowadzenie możliwości przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności można uznać za element realizacji koncepcji stopniowego odejścia od tego prawa w naszym kraju. Jednak zniesienie możliwości ustanawiania tego prawa, zwłaszcza przy braku wprowadzenia innego związanego z długoterminowym korzystaniem z cudzej nieruchomości, pozbawiłoby jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa dochodów z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Celem podjętych w niniejszym opracowaniu analiz jest próba przedstawienia ekonomicznych aspektów prawa użytkowania wieczystego poprzez:

- określenie udziału wpływów budżetowych z tytułu opłat rocznych i związanych z przekształcaniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie wybranych miast,
- wskazanie istnienia progu opłacalności przekształcania prawa dla użytkownika wieczystego w zależności od wykorzystanego okresu prawa oraz założeń dotyczących wzrostu wartości gruntu i stopy dyskonta przyszłych opłat.

Dla potrzeb realizacji założonego celu, poddano ogólnej charakterystyce prawo użytkowania wieczystego oraz zasady przekształcania tego prawa w prawo własności gruntu.

⁹ Opłata ustalana jako wartość rynkowa prawa własności gruntu pomniejszona o wartość prawa użytkowania wieczystego, obliczana w wysokości kwoty równej 25% wartości prawa własności i powiększoną o 0,25% tej wartości za każdy rok niewykorzystanego prawa użytkowania wieczystego.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., nr 0, poz. 83.

¹¹ Bieniek G., Rudnicki S.: Nieruchomości. Problematyka prawna. Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013.

¹² Habdas M.: Angielskie prawo „lease”. „Rzeczoznawca Majątkowy” nr 1 (16), PFSRM, Warszawa 1998.

¹³ Kokot. S.: Wieczyste użytkowanie w teorii i praktyce. [W:] Rynek nieruchomości Pomorza Zachodniego – stan i perspektywy. Materiały konferencyjne. Szczecin 2003.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Kucharska-Stasiak E. (red.): Zachodnie rynki nieruchomości. Wyd. Twigger, Warszawa 2004.

Ogólna charakterystyka prawa użytkowania wieczystego

Powstanie, treść i sposób wykonywania prawa użytkowania wieczystego zawarte są w ustawie Kodeks cywilny¹⁶ oraz uszczegółowione w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹⁷.

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i osobom prawnym. Użytkownik wieczysty ma prawa zbliżone do właściciela. Korzysta z gruntu z wyłączeniem innych osób. Może prawem swobodnie rozporządzać (czyli sprzedać, darować, zapisać, obciążyć innymi prawami). Prawo podlega też egzekucji i dziedziczeniu. Użytkownik wieczysty posiada prawo własności do budynków i innych urządzeń wzniesionych na gruncie.

Do powstania prawa bezwzględnie koniecznym jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego oraz wpis tego prawa do księgi wieczystej. W umowie tej określa się w jaki sposób użytkownik wieczysty będzie korzystał z gruntu, w szczególności cel oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, rodzaj i termin zabudowy. Umowę o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego zawiera się co do zasady na okres 99 lat. Tylko w wyjątkowych sytuacjach można ją zawrzeć na okres krótszy, jednak nie mniej niż 40 lat. Użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo do żądania, przed zakończeniem umowy, przedłużenia jej na kolejne okresy od 40 do 99 lat. Właściciel może odmówić wyłącznie ze względu na ważny interes społeczny.

Prawo użytkowania wieczystego jest odpłatne. Pierwsza opłata w wysokości od 15 do 25% ceny gruntu jest pobierana jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Przez pozostały okres użytkowania wieczystego, z wyjątkiem roku, w którym prawo to zostało ustanowione, użytkownik wieczysty wnosi opłaty roczne. Wysokość tych opłat ustala się w zależności od celu, na który grunt został oddany w użytkowanie wieczyste, według stawek procentowych od ceny nieruchomości. Stawki te kształtują się od 0,3 do 3%. Opłata roczna może podlegać aktualizacji (nie częściej niż raz na 3 lata), jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie.

Wygaśnięcie użytkowania wieczystego może nastąpić: na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, poprzez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu wskutek woli stron lub z powodu nienależytego wykonania umowy, w wyniku wywłaszczenia lub przekształcenia w prawo własności.

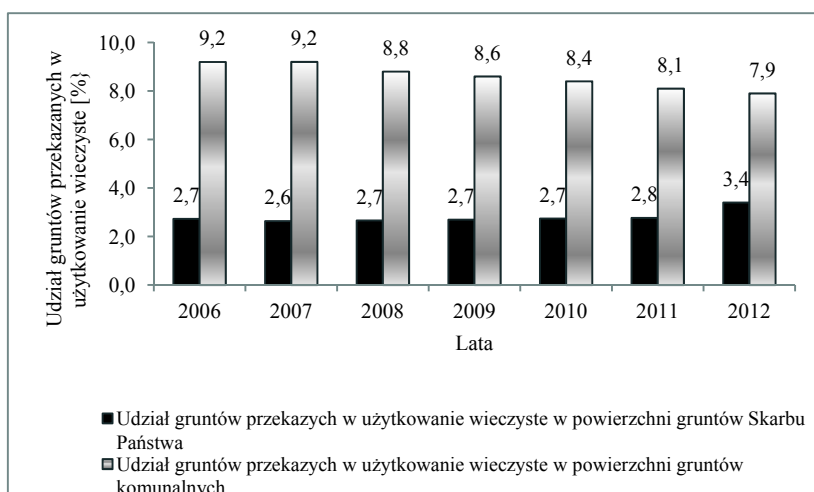
Udział gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w Polsce w latach 2006-2012 obrazuje wykres 1. Wśród gruntów Skarbu Państwa udział ten (na poziomie 2,6-2,8%) jest mniejszy w stosunku do gruntów stanowiących zasób jednostek samorządu terytorialnego (7,9-9,2%), czego przyczyną może być wysoki udział gruntów leśnych wśród nieruchomości gruntowych, będących we władaniu Lasów Państwowych (ok. 69% gruntów Skarbu Państwa w 2012 roku)¹⁸ oraz gruntów wchodzących w skład

¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny... op. cit., art. 232-243.

¹⁷ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce... op.cit., art. 27-42 oraz art. 62-81.

¹⁸ Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa. Majątek Skarbu Państwa i Państwowych Osób Prawnych na dzień 31 grudnia 2012 roku. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2013.

Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ok. 15,3% w 2012 roku)¹⁹, których obrót podlega regulacjom zawartym w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁰ oraz ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego²¹, a tym samym jest ograniczony zapisami wspomnianych regulacji prawnych. Należy przy tym zauważyć, że udział gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste w powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w miastach w badanym okresie wyniósł 80-81%²². Trend malejący udziału gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w gruntach jednostek samorządu terytorialnego (komunalnych) ogółem w analizowanym okresie, może potwierdzać aktywność w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów w trybie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, która rozszerzyła katalog osób posiadających prawo roszczenia o przekształcenie prawa o osoby prawne.



Wykres 1. Udział gruntów Skarbu Państwa oraz komunalnych przekazanych w użytkowanie wieczyste w Polsce w latach 2006-2012

Diagram 1. The share of state-owned and communal land in the perpetual usufruct in Poland during 2006-2012

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa za lata 2006-2011. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2007-2012 oraz Bank Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 1187.

²¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., nr 0, poz. 803.

²² Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa... op. cit., Warszawa 2013.

Tabela 1. Udział gruntów komunalnych przekazanych w użytkowanie wieczyste w Polsce oraz wybranych miastach w latach 2006-2013

Table 1. The share of communal land in perpetual usufruct in Poland during 2006-2013

Jednostka terytorialna	Udział gruntów komunalnych przekazanych w użytkowanie wieczyste w powierzchni gruntów ogółem poszczególnych miast w latach:							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
POLSKA	9,2%	9,2%	8,8%	8,6%	8,4%	8,1%	7,9%	7,7%
Warszawa	27,3%	27,1%	25,4%	25,1%	25,1%	25,5%	25,3%	25,2%
Łódź	22,4%	21,2%	20,4%	19,8%	18,8%	18,8%	18,2%	17,5%
Wrocław	17,6%	17,1%	17,1%	17,1%	16,7%	16,7%	16,4%	17,2%
Poznań	15,5%	16,6%	15,5%	14,7%	14,4%	14,1%	13,7%	13,6%
Szczecin	13,1%	11,7%	11,4%	11,2%	11,1%	10,9%	10,8%	10,6%
Gdańsk	10,5%	10,6%	10,9%	9,8%	9,3%	8,3%	7,0%	7,2%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, www. stat.gov.pl.

Trend malejący udziału gruntów komunalnych oddanych w użytkowanie wieczyste w powierzchni gruntów ogółem potwierdzają dane w tabeli 1, które przedstawiają kształtowanie się tego udziału w wybranych miastach w Polsce w latach 2006-2013.

Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności

Aktualne zasady przekształcania prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności wynikają z zapisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Z wnioskiem o przekształcenie mogą wystąpić osoby fizyczne i prawne (oraz następcy prawni tych osób), które były użytkownikami wieczystymi w dniu 13 października 2005 r. Zasada ta nie dotyczy jednak:

- Polskiego Związku Działkowców,
- państwowych i samorządowych osób prawnych oraz spółek handlowych, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym,
- osób, które są użytkownikami wieczystymi gruntów, w przypadku których trwa wykup pod inwestycję celu publicznego.

Jeśli osoby fizyczne lub prawne nabyły prawa użytkowania wieczystego po 13 października 2005 r., mogą ubiegać się o przekształcenie we własność, o ile są właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego. Zasada ta dotyczy również osób fizycznych, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego na podstawie dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. „Dekretu Bieruta”).

Decyzję o przekształceniu wydaje:

- starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również

nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne;

- wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, użytkownik wieczysty ponosi opłatę, do ustalenia której stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Opłata ta naliczana jest w poniższy sposób²³:

$$\text{Opłata} = \text{wartość rynkowa prawa własności gruntu} - \text{wartość prawa użytkowania wieczystego}$$

Wartość prawa użytkowania wieczystego dla potrzeb określenia opłaty z tytułu przekształcenia oblicza się według formuły:

$$\text{Wartość prawa użytkowania wieczystego} = \text{wartość prawa własności} \times \text{współczynnik korygujący (Wk)}$$

przy czym, współczynnik korygujący (Wk) według wzoru²⁴:

$$Wk = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right) \cdot \frac{t}{T} + 0,25 \cdot \frac{T-t}{T}$$

gdzie:

Wk – współczynnik korygujący;

Sr - stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3%;

t - liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego;

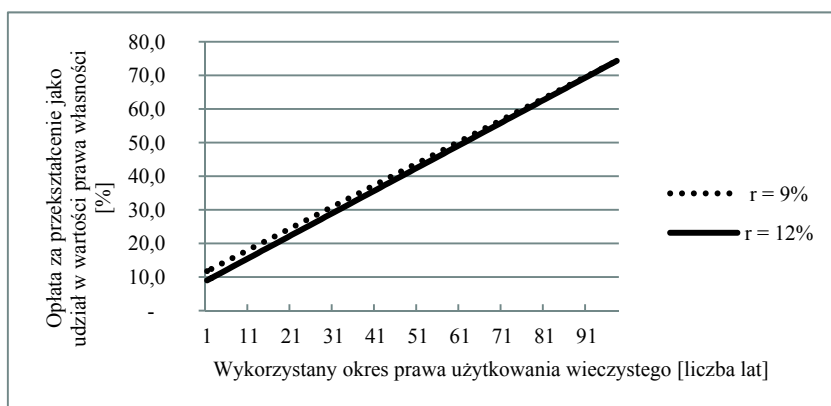
T - liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste;

R - przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza jednak niż 0,09 i nie większa niż 0,12.

Wysokość opłaty za przekształcenie zależy więc od wartości rynkowej prawa własności gruntu, procentowej stawki opłaty rocznej, czasu trwania użytkowania wieczystego oraz stopy kapitalizacji przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Wykres 2 przedstawia kształtowanie się wysokości opłaty, jako udziału w wartości prawa własności, w zależności od czasu wykorzystania prawa użytkowania wieczystego i stopy kapitalizacji, przy przyjętej stawce procentowej opłaty rocznej na poziomie 1%. Przedstawiona zależność wskazuje na wzrost opłaty wraz ze wzrostem okresu wykorzystania prawa użytkowania wieczystego.

²³ Ustawa o gospodarce... op. cit., art. 69.

²⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm., §29 i §30.



Wykres 2. Oplata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego jako udział w wartości rynkowej prawa własności w zależności od wykorzystanego okresu wykorzystania prawa i stopy kapitalizacji

Diagram 2. The fee for conversion of perpetual usufruct as a share of the market value of the property rights depending to the used time use rights and the capitalization rate

Źródło: Obliczenia własne.

W odniesieniu do opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, właściciel gruntu może stosować zwolnienia i bonifikaty²⁵. Jest także możliwość rozłożenia opłaty na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, przy oprocentowaniu według stopy redyskontowej weksli ogłaszanej przez Narodowy Bank Polski. Zwolnienia z opłaty obejmują osoby fizyczne i spółdzielnie mieszkaniowe (oraz ich następców prawnych), które nabyły prawo w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Bonifikaty od opłaty w wysokości 50% stosuje się w odniesieniu do:

- nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. (oraz ich następcom prawnym)
- nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków.

Oprócz powyższych bonifikat, właściciel gruntu może stosować dodatkowe na podstawie zarządzenia wojewody w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa lub na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku danej jednostki samorządu terytorialnego²⁶.

²⁵ Ustawa o przekształceniu... op.cit., art. 4.

²⁶ Przykładowo, w stosunku do gruntów będących własnością miasta Warszawy udzielana jest osobom fizycznym bonifikata w wysokości 60% od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości zabudowanych i wykorzystywanych wyłącznie na cel mieszkaniowy, a następnie powiększana jest o 1% za każdy rok trwania użytkowania wieczystego. Wysokość udzielonej bonifikaty nie może przekroczyć 95% (Uchwała Nr XXX/945/2008 Rady m. st. Warszawy z dnia 8 maja 2008 roku). W przypadku gruntów Skarbu Państwa, podobnie zabudowanych i wykorzystywanych wyłącznie na cel

Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z prawem użytkowania wieczystego

Wśród dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego znajdują się m.in. wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz z opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu. Udział tych wpływów w dochodach własnych przykładowych miast przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wpływy budżetowe związane z użytkowaniem wieczystym oraz ich udział w dochodach własnych wybranych miast w Polsce w 2013 roku
Table 2. Budget income with the perpetual usufruct, and their share in the income of their own selected cities in Poland in 2013

Rodzaj wpływów budżetowych	Wpływy do budżetu miast związane z użytkowaniem wieczystym oraz ich udział w dochodach własnych											
	Warszawa		Poznań		Wrocław		Szczecin		Gdańsk		Łódź	
	mln zł	udział	mln zł	udział	mln zł	udział	mln zł	udział	mln zł	udział	mln zł	udział
Dochody własne*	9 149,4	100%	1 753,0	100%	2 670,1	100%	1 257,2	100%	1 940,0	100%	3 354,3	100%
w tym:												
wpływy z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	71,9	0,8%	2,7	0,2%	6,2	0,2%	5,3	0,4%	14,6	0,7%	9,8	0,3%
wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego	431,5	4,7%	30,7	1,8%	49,7	1,9%	31,7	2,5%	39,9	2,1%	48,8	1,5%

* Kategoria „dochody własne” obejmuje wpływy do budżetu bez dotacji i subwencji.

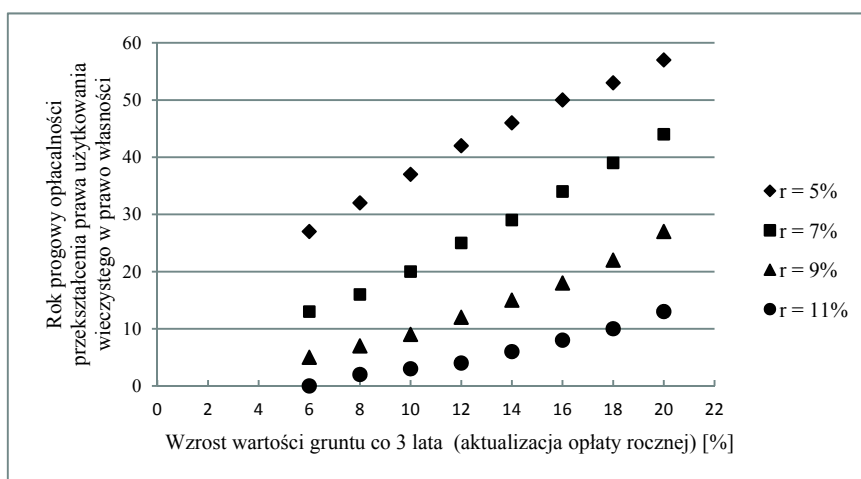
Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miast za 2013 rok.

Wpływy z opłat za użytkowanie wieczyste w dochodach własnych analizowanych miast stanowiły w 2013 roku udział na poziomie od 1,5 do 4,7%, przy czym były wyższe od wpływów z opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego od ok. 3 do 11 razy. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że wpływy z opłat rocznych zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego regularne, cykliczne dochody, z których rezygnacja na rzecz jednorazowego wpływu budżetowego z tytułu opłat za przekształcenie może być uznane za mniej korzystne dla gospodarki finansowej gminy czy miasta.

mieszkaniowy, stosuje się dla osób fizycznych bonifikatę w wysokości 30%, przy czym w przypadku osoby fizycznej, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny nie przekracza 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego przez Prezesa GUS, bonifikata wynosi 50% (Zarządzenie Nr 241 Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 maja 2012 r.).

Próg opłacalności przekształcenia prawa do gruntu dla użytkownika wieczystego

Z uwagi na zależność wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkownika wieczystego w prawo własności m.in. od czasu wykorzystania tego prawa, zaś z drugiej strony konieczność ponoszenia przez użytkownika wieczystego opłat rocznych, założono istnienie progu opłacalności takiego przekształcenia. Dla potrzeb wskazania tego progu, dokonano przykładowego szacunku wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkownika wieczystego oraz sumy należnych opłat rocznych w sytuacji nie dokonania tego przekształcenia. Przy obliczeniu opłaty z tytułu przekształcenia przyjęto założenia w zakresie: wartości prawa własności gruntu na datę przekształcenia na poziomie 200 tys. zł, stawki opłaty rocznej 1% oraz stopy kapitalizacji w wysokości 10%. Przy ustaleniu sumy przyszłych zdyskontowanych opłat rocznych uwzględniono wzrost wartości gruntu co 3 lata w wariantach o: 6, 8, 10, 12, 14, 16 i 20% oraz obliczeń dokonano dla stopy dyskonta: 5, 7, 9 i 11%. Wyniki szacunków przedstawiono na wykresie 3.



Stopa dyskonta r [%]	Wzrost wartości gruntu - aktualizacja opłaty co 3 lata [%]							
	6	8	10	12	14	16	18	20
5	27	32	37	42	46	50	53	57
7	13	16	20	25	29	34	39	44
9	5	7	9	12	15	18	22	27
11	0	2	3	4	6	8	10	13

Wykres 3. Progi opłacalności przekształcenia prawa użytkownika wieczystego gruntu w zależności od wykorzystanego okresu tego prawa, poziomu wzrostu wartości prawa własności gruntu i stopy dyskonta opłat rocznych

Diagram 3. Cost-effectiveness thresholds transformation perpetual usufruct depending on the period used this right, the level of increase in the value of land and property rights in the discount rate of annual fees

Źródło: Obliczenia własne.

Obliczenia, których wyniki prezentuje wykres 3, potwierdzają istnienie progu opłacalności przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Przykładowo, przy założeniu stopy dyskonta dla opłat rocznych na poziomie 11% oraz przy prognozowanym wzroście wartości gruntu w okresie 3 lat o 6%, przekształcenie to staje się nieopłacalne dla użytkownika wieczystego. Prezentowany przykład potwierdza też zasadność dokonania przez użytkownika wieczystego analizy opłacalności przed podjęciem decyzji o przekształceniu prawa do gruntu w prawo własności. Dodatkowo, w analizie należałoby uwzględnić ewentualne bonifikaty do opłat z tytułu przekształcenia ustalone przez właściciela gruntu zgodnie z zapisami ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz możliwość rozłożenia spłaty opłaty na raty. Należy też wskazać na trudność ustalenia założeń dla potrzeb takiej analizy, zwłaszcza w zakresie poziomu stopy dyskonta dla przyszłych opłat rocznych oraz prognozy wzrostu wartości gruntu. Niemniej, użytkownik wieczysty powinien być świadom istnienia progu opłacalności przekształcenia posiadanego przez niego prawa do gruntu w prawo własności.

Podsumowanie

Prawo użytkowania wieczystego gruntu jest formą prawną długoterminowego korzystania z gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego przez inne osoby prawne i fizyczne. Prawo to związane jest z opłatami rocznymi wnoszonymi na rzecz właściciela przez użytkownika wieczystego. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wymaga uiszczenia przez użytkownika wieczystego opłaty, której wysokość uzależniona jest m.in. od liczby lat wykorzystania tego prawa oraz stawki procentowej opłaty rocznej odnoszonej do wartości rynkowej gruntu jako prawa własności. W przedstawionym opracowaniu wskazano na istnienie progu opłacalności takiego przekształcenia dla użytkownika wieczystego. Próg ten wyznacza porównanie naliczonej opłaty z tytułu przekształcenia prawa z sumą należnych opłat rocznych w sytuacji nie dokonania tego przekształcenia. Stąd, taka analiza opłacalności powinna poprzedzać decyzję użytkownika wieczystego o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu.

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego stanowią wpływ budżetowy dla właścicieli gruntów tj. jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. Wpływy te zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego roczne dochody, z których rezygnacja na rzecz jednorazowego wpływu budżetowego z tytułu opłat za przekształcenie może być uznane za mniej korzystne dla gospodarki finansowej właściciela gruntu.

Literatura

- Bieniek G., Rudnicki S., 2013. Nieruchomości. Problematyka prawna. Wyd. LexisNexis, Warszawa.
- Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Dz.U. 1945 nr 50, poz. 279.
- Dekret z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe. Dz.U. 1946 nr 57, poz. 319.
- Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych do realizacji narodowych planów gospodarczych. Dz.U. 1949 r., nr 27, poz. 197.

Habdas M., 1998. Angielskie prawo „lease”. „Rzecznawca Majątkowy” nr 1 (16), Wyd. PFSRM, Warszawa.

Kokot. S., 2003: Wieczyste użytkowanie w teorii i praktyce. [W:] Rynek nieruchomości Pomorza Zachodniego – stan i perspektywy. Materiały konferencyjne. Szczecin.

Kokot S., 2009. Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomości gmin. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Kucharska-Stasiak E. (red.), 2004. Zachodnie rynki nieruchomości. Wyd. Twigger, Warszawa 2004.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Dz.U. 1961 nr 32, poz. 159.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny. Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. 1985 nr 22, poz. 99 z późn. zmianami.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997 nr 115, poz. 741 z późn. zmianami.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Dz.U. 1997 nr 123, poz. 781 z późn. zmianami.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dz.U. 2005 nr 175, poz. 1459 z późn. zmianami.

Summary

Perpetual usufruct in Poland as a legal form of long-term use of state-owned land and communal land by other legal and natural persons. This law is related to the annual fees paid by the user perpetual, that the landowners are budget income. The aim of the analysis in this paper is an attempt to present the economic aspects of the right of perpetual usufruct by determining the share of budget income from annual fees and related conversion right of perpetual usufruct right of property in their own incomes of local government units based on selected cities and an indication of the profitability threshold for conversion rights user perpetual depending on the used period of perpetual usufruct, increases in land value and the discount rate of future fees.

Keywords: perpetual usufruct, conversion of the perpetual usufruct right of ownership, own budget income

Informacje o autorce:

Dr inż. Elwira Laskowska

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: elwira_laskowska@sggw.pl