

Użytkowanie wieczyste jako źródło majątku dla zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych.

Tomasz Luterek

*Niniejsze opracowanie stanowi fragment pracy:
"Problem reprivatyzacji w Polsce jako skutek budowy i upadku
ustroju komunistycznego"
przygotowywanej w Instytucie Studiów Politycznych
Polskiej Akademii Nauk w Warszawie*

Problem użytkowania wieczystego od lat przewija się w dyskusjach toczonych w gronie specjalistów od gospodarki nieruchomościami. Rzeczoznawcy majątkowi, którzy zostali zobowiązani przez ustawodawcę do określania wartości nieruchomości dla potrzeb aktualizacji wysokości opłat rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, posiadają najprawdopodobniej najpełniejszy obraz sytuacji związanej z przesłankami warunkującymi przystawalność istnienia tego prawa w dzisiejszych realiach społeczno-gospodarczych. Nie wdając się w szczegółowe rozważania należy przyjąć, iż istnieje powszechne przekonanie o potrzebie zreformowania tego prawa bądź jego likwidacji związanej z przekształceniem w prawo własności. Poniżej chciałbym przedstawić pomysł, który mógłby doprowadzić do realizacji takiego procesu, przy czym byłby on skorelowany z równoczesną wypłatą odszkodowań reprivatyzacyjnych.

W wyniku realizacji doktryn komunistycznej na gruncie polskim w latach czterdziestych XX wieku doszło do wytworzenia nowej sytuacji prawnej, która skutkowałą między innymi redefinicją dotychczasowego zakresu znaczeniowego prawa własności, jak również powstaniem nowych praw rzeczowych lepiej przystających do zarządzania nieruchomościami w państwie socjalistycznym. Klasycznym przykładem takiego prawa, które po różnych etapach ewolucji zostało ostatecznie skodyfikowane ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z 1961 r. jest użytkowanie wieczyste. Powstało ono jako odpowiedź ustawodawcy na pojawiające się problemy powstałe w związku z wyłonieniem się olbrzymiej masy własności państwowej, będącej efektem przewłaszczeń nacjonalizacyjnych. Utworzono konstrukcję, która umożliwiała zachowanie prawa własności w obszarze domeny państwowej, a z drugiej strony dawała możliwość korzystania z rzeczy i pobierania korzyści innym podmiotom w długim, ściśle określonym czasie. Z uwagi na to, że instytucja ta

przetrwiała i wciąż istnieje na gruncie ustawodawstwa III RP, pojawiają się problemy jej nieprzystawalności do aktualnie panujących porządków społeczno – gospodarczych, gdyż u podstaw powołania takiej konstrukcji leżały przesłanki ideologiczne doktryny komunistycznej, dlatego pojawiają się koncepcje formułowane przez specjalistów z obszaru nauki prawa i polityki wzywające do likwidacji bądź istotnej zmiany regulacji użytkowania wieczystego.

Wydaje się, że paradoksalnie przetrwanie tego prawa o rodowodzie komunistycznym do dnia dzisiejszego i związanego z nim majątku pozostającego pod kontrola państwa daje unikalną szansę kompensacji tzw. roszczeń reprivatyzacyjnych, chodzi tutaj o doprowadzenie do odwrócenia procesów nacjonalizacyjnych z lat 40 - tych i 50 – tych, w wyniku których powstał olbrzymi majątek państwowy. Proponowane przeze mnie rozwiązanie sprowadza się do przeniesienia prawa własności nieruchomości, na których ustanowione jest użytkowanie wieczyste, ze Skarbu Państwa na osoby fizyczne i prawne, które nie otrzymały należytego odszkodowania za znacjonalizowany majątek. Na gruncie istniejącego porządku prawnego jest to niemożliwe, gdyż prawo użytkowania wieczystego może istnieć jedynie na nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa, albo jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym *de lege ferenda* należałoby wzorem niemieckiego prawa zabudowy wprowadzić taką konstrukcję, która dawałaby możliwość, aby nowy właściciel wstępujący w prawa właścicielskie po Skarbie Państwa przejmował przysługujące mu prawo do pobierania opłaty rocznej według stawek, które zostały określone w akcie notarialnym, ustanawiającym użytkowanie wieczyste. Całość przepisów dotyczących naliczania tych opłat można byłoby zachować, z tym, że obowiązek aktualizacji, tak jak dotychczas, wraz z kosztami sporządzenia wycen, spoczywałby na nowym właścicielu. Należałoby również zachować możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność na dzisiejszych zasadach. To, co stanowiłoby swego rodzaju *novum*, to fakt, iż po upływie okresu, na który ustanowiono użytkowanie wieczyste własność nieruchomości przechodziłaby na dotychczasowego użytkownika wieczystego. Zatem w przypadku wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste jako majątku służącego do zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych należałoby ich wartość określić w następujący sposób; byłby to procent od wartości całej nieruchomości jako przedmiotu prawa własności obliczany według wzoru z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i

trybu sporządzania operatu szacunkowego ¹. Tak określaną wartość rynkową nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego uzyskuje się jako iloczyn wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności i współczynnika korygującego, określonego według wzoru zamieszczonego w § 29 ust.3 w/w Rozporządzenia:

$$W_k = (1 - \frac{S_r}{R}) \times \frac{t}{T} + 0,25 \times \frac{T - t}{T}$$

gdzie:

W_k - współczynnik korygujący

S_r - 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

Realizując tę koncepcję osiągnięto by kilka celów:

- 1) wykorzystano by olbrzymi majątek pozostający w gestii Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, który jest nieefektywnie zarządzany, do zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych
- 2) Rozwiązano by problem użytkowania wieczystego poprzez jego sukcesywną, rozłożoną na dziesiątki lat, likwidację.

W wyniku tych procesów zwiększono by efektywność pobierania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, gdyż na dzień dzisiejszy znakomita liczba aktualizacji wartości nieruchomości sporządzana jest w długich odstępach czasu, przez co ich wartość jest niewspółmiernie niska w stosunku do rzeczywistej aktualnej wartości rynkowej nieruchomości. U podstaw takich zaniechań leży niewydolność aparatu administracyjnego, będąca w jakiejś mierze refleksem decyzji politycznych. W powszechnym odczuciu opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego odbierana jest jako kolejny podatek od nieruchomości i mechanizm jej naliczania jest mało zrozumiały, w związku z czym jej

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207 z 2004 r., poz. 2109 z późn. zm.)

nałożenie w nowej wyższej wysokości wywołuje liczne protesty i kontrowersje². Jakkolwiek z jednej strony mamy do czynienia z systemowym zaniżaniem poziomu opłat z tytułu użytkowania wieczystego, z drugiej i tak stanowią one poważne źródło wpływów do budżetu państwa, a w stopniu szczególnie istotnym do budżetów samorządów. Zatem należałoby się spodziewać, że w wyniku realizacji przedstawionej powyżej koncepcji poniosłyby one znaczący uszczerbek w dochodach. Powinien on zostać uzupełniony poprzez wcielenie w życie od dawna przygotowywanego projektu podatku katastralnego. Do jego obliczania i egzekucji powinien zostać wykorzystany aparat administracyjny, który dzisiaj zajmuje się naliczaniem i poborem opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Tomasz Luterek

² Patrz praktyka przed Samorządowymi Kolegiami odwoławczymi i sądami powszechnymi