

JANINA KOTLIŃSKA

UŻYTKOWANIE WIECZYSTE NIERUCHOMOŚCI KOMUNALNYCH I MOŻLIWOŚCI JEGO PRZEKSZTAŁCENIA W PRAWO WŁASNOŚCI W KONTEKŚCIE DOCHODÓW BUDŻETOWYCH DUŻEGO MIASTA

I. WSTĘP

Majątek komunalny, w który zostały wyposażone jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, może być przez nie w różny sposób wykorzystywany. W ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. znajdujemy szereg form gospodarowania częścią tego majątku, a mianowicie majątkiem rzeczowym. Jedną z tych właśnie form jest użytkowanie wieczyste.

Instytucja użytkowania wieczystego istotnie wpisała się w możliwości gospodarowania nieruchomościami w Polsce. Przynosi ona jednostkom samorządowym systematyczne dochody, które stanowią stabilną podstawę planowania budżetowego. Nie jest to jednak forma często spotykana w krajach Unii Europejskiej, dlatego też polskie ustawodawstwo i w tym zakresie, w związku z włączeniem naszego kraju w struktury unijne, dostosowywane jest do rozwiązań, jakie występują w krajach należących już do Unii Europejskiej.

Z tytułu użytkowania wieczystego do budżetu samorządowego wpływają opłaty (tzw. pierwsza opłata i opłaty roczne), których wysokość uzależniona jest od wartości nieruchomości i jej przeznaczenia¹. Opłat tych nie będą ponosić właściciele nieruchomości.

Od 1998 do końca 2004 r. użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych mogli – na mocy obowiązujących przepisów prawnych – przekształcać dotychczasowe swoje prawo dysponowania nieruchomościami w prawo własności. Mogli to zrobić przy tym w pełni odpłatnie (płacąc cenę nieruchomości w momencie jej zakupu), na zasadach preferencyjnych (wnosząc odpowiednie opłaty) lub nieodpłatnie. Skutkiem wskazanych procedur przekształceniowych jest to, że dotychczasowi użytkownicy wieczystości, a obecni bądź przyszli właściciele nieruchomości, nie ponoszą lub nie będą ponosić żadnych opłat, tylko będą – jak dotychczas – podatnikami podatku od nieruchomości². Zmiany w sposobie władania nieruchomością gruntową są więc i będą w przyszłości związane ze zmniejszaniem się dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 46, poz. 543, art. 71 i 76 z późn. zm.

² Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. 2002, Nr 9, poz. 84 z późn. zm.), podatkiem od nieruchomości obciążeni są też użytkownicy wieczystości nieruchomości.

Celem tego artykułu jest przedstawienie: 1) istoty użytkowania wieczystego, 2) uprawnień, jakie niesie ze sobą prawo użytkowania wieczystego i prawo własności nieruchomości, 3) możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby fizyczne i osoby prawne na mocy obowiązujących przepisów prawnych, 4) znaczenia w budżecie Poznania dochodów z użytkowania wieczystego oraz przekształcenia tego prawa w prawo własności. Autorka zamierza też przedstawić – na przykładzie Poznania w latach 1998-2004 – zarówno wielkość wpływów do budżetu miasta z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, jak i przekształcenia tego prawa.

Aby zrealizować powyższe cele, przeanalizowano wiele aktów prawnych, a w szczególności trzy omawiane w niniejszym opracowaniu, na mocy których możliwe jest przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprawozdania z wykonania budżetu Poznania za okres od 1998 do 2003 r. i plan budżetu miasta na rok 2004. Źródłem informacji były również materiały Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „GEOPOZ” w Poznaniu.

Opracowanie podzielone zostało na trzy części: pierwszą poświęcono instytucji użytkowania wieczystego, drugą – możliwościom przekształcenia przez osoby fizyczne i osoby prawne prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, trzecią – udziałowi dochodów z tytułu użytkowania wieczystego i przekształcenia tego prawa w dochodach z rzeczowego majątku komunalnego Poznania w latach 1998-2003 i według planu na rok 2004.

II. INSTYTUCJA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO I DOCHODY GMIN Z TEGO TYTUŁU

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego w okresie, kiedy nie była możliwa sprzedaż gruntów państwowych³. Instytucję tę wprowadziła do prawodawstwa nieobowiązująca już ustawa z 14 stycznia 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁴. Zgodnie z tą ustawą użytkowanie wieczyste mogło być ustanowione tylko na terenie państwowym i następowało jednocześnie z zawarciem umowy sprzedaży budynków, do których miały zastosowanie przepisy ustawy o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych⁵. W dniu wejścia w życie tej ustawy prawami użytkowania lub użytkowania wieczystego stały się m.in. prawa własności czasowej, prawa zabudowy, wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu.

Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 1974 r.⁶, wieczyste użytkowanie zostało wprowadzone jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią tzw. praw rzeczowych ograniczonych. W związku z powyższym od samego początku jej istnienia stosowano do niej

³ Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

⁴ Dz. U. Nr 32, poz. 159.

⁵ Ustawa z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych, Dz. U. Nr 31, poz. 132.

⁶ III CRN 316/73, OSNCP 1974, nr 11, poz. 197.

typowe instytucje prawa cywilnego (np. zabezpieczenie wierzytelności w drodze ustanowienia hipoteki). Instytucja użytkowania wieczystego ma przy tym dwojaki charakter: dotyczy zarówno zagadnień cywilistycznych, jak i natury administracyjnej⁷, co sprawia, że regulacja prawna tej instytucji zawarta została właśnie w Kodeksie cywilnym⁸ i w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁹.

Obecnie użytkowanie wieczyste jest formą prawną korzystania z rzeczy cudzej i może dotyczyć zarówno własności państwowej, jak i samorządowej, w tym gmin o statusie miast na prawach powiatu (np. Poznania). Gmina może oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z dniem wejścia w życie ustawy z 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁰, stały się z mocy prawa jej własnością.

W użytkowanie wieczyste może być oddana jedynie nieruchomość gruntuwa, czyli – zgodnie z art. 46 ust. 1 k.c. – nieruchomość będąca częścią powierzchni ziemskiej, a stanowiąca odrębny przedmiot własności. Definicję tej nieruchomości zawiera również art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że jest nią grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią one odrębny przedmiot własności.

Instytucja użytkowania wieczystego pozornie umożliwia rozdzielenie własności budynku od własności gruntu¹¹. Prawo wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej ma zawsze nadrzędny charakter w stosunku do prawa własności budynków na tym gruncie¹². Oznacza to, że prawem głównym jest prawo wieczystego użytkowania nieruchomości, a prawem związanym – prawo własności budynków i urządzeń. Żadne z tych praw nie może jednak stanowić samodzielnego przedmiotu obrotu prawnego, a wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego gruntu powoduje wygaśnięcie prawa własności budynku, który w tej sytuacji staje się częścią składową gruntu.

Oddanie przez gminę gruntów w użytkowanie wieczyste następuje zasadniczo w drodze przetargu. Istnieją jednak przypadki (art. 37 ust. 2 i art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), w których można zastosować procedurę bezprzetargową. Do oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dochodzi jednak zawsze w wyniku zawartej umowy. Z kolei zawarta umowa stanowi podstawę wpisu wieczystego użytkowania do księgi wieczystej nieruchomości. Wpis taki ma charakter konstytutywny, co oznacza, że użytkowanie powstaje dopiero z chwilą wpisu. Wpis w księdze ma moc wsteczną od dnia złożenia wniosku o dokonanie wpisu. Zatem od dnia powstania użytkowania wieczystego należy liczyć okres, na jaki zostało ono ustanowione¹³.

⁷ A. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, wyd. 2 zmienione, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 102.

⁸ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 46, poz. 543 z późn. zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

¹¹ *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003, s. 110-111.

¹² Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń (art. 31 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

¹³ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece; tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361, art. 29 z późn. zm.

Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym. Zgodnie z art. 236 k.c., oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje na okres 99 lat. Gdy jednak cel gospodarczy, któremu ma służyć oddany w użytkowanie wieczyste grunt, nie wymaga oddania go na 99 lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat 40. Warto jednak pamiętać o tym, że w ciągu ostatnich 5 lat przed upływem terminu użytkowania wieczystego, zastrzeżonego we wcześniejszej umowie, użytkownik wieczysty może żądać przedłużenia ustalonego terminu na dalszy okres (od 40 do 99 lat).

Granicami uprawnień użytkownika wieczystego są – podobnie jak w przypadku właściciela – przepisy prawne i zasady współżycia społecznego. Dodatkowo użytkownika wieczystego ogranicza treść zawartej umowy użytkowania wieczystego¹⁴, umowa ta bowiem określa sposób korzystania z gruntu.

Użytkownik wieczysty gruntu należącego do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach może on rozporządzać swoim prawem. Użytkownik wieczysty – tak samo jak właściciel – może korzystać z nieruchomości, pobierać pożytki i rozporządzać nią w zakresie posiadanego prawa. Może też zbyć prawo użytkowania wieczystego. W przypadku gdy ze zbyciem łączy się konieczność podziału gruntu na działki, użytkownik wieczysty może dokonać tego podziału, nawet bez zgody właściciela gruntu, tj. gminy¹⁵.

Ewolucja rozwiązań normatywnych użytkowania wieczystego doprowadziła do tego, że prawo to jest dziś w miarę sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności¹⁶. Walorem ekonomicznym tego prawa jest to, że instytucja ta pozwala inwestorowi wejść we władanie nieruchomością bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia. Nabywane prawo, ze względu na czas trwania, gwarantuje inwestorowi opłacalność czynienia nawet znacznych nakładów, bowiem w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu, na jaki zostało ono określone, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wysokość wypłaconych środków powinna być równa wartości tych budynków i urządzeń, określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Zwrot poniesionych kosztów nie przysługuje jedynie za budynki i inne urządzenia wzniesione przez użytkownika wieczystego wbrew postanowieniom zawartej umowy (art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Uprzywilejowana pozycja użytkownika wieczystego nie oznacza jednak, że właściciel gruntu (w omawianym przypadku: jednostka samorządowa) nie ma wpływu na decyzje przez niego podejmowane. Użytkownik wieczysty w trakcie trwania zawartej umowy jest wprawdzie jedynym dysponentem przedmiotu użytkowania, jednak właścicielowi gruntu przysługuje cywilnoprawne roszczenie o opłaty, kontrola sposobu wykorzystywania gruntu, co do jego zgodności z umową, a także swoboda decyzji co do przedłużenia lub nieprzedłużenia

¹⁴ Szerzej o różnicach między prawem własności a prawem użytkowania wieczystego zob. J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 73-74.

¹⁵ Patrz: Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1969 r., III CZP 85/69, OSNCP 1970, nr 10, poz. 172.

¹⁶ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, op. cit., s. 103.

użytkowania wieczystego po upływie okresu, na jaki go ustanowiono. Jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, określając sposób korzystania z tej nieruchomości, gmina może nałożyć na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych w terminie określonym w umowie.

Dochodem gminy z tytułu oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste są opłaty, tzw. opłata pierwsza oraz opłaty roczne. Wysokość tych opłat uzależniona jest od ceny nieruchomości, jest ona bowiem ustalana w procentach od tej ceny.

Stawka procentowa pierwszej opłaty nie może być niższa niż 15% i nie wyższa niż 25% ceny nieruchomości. Organy gminy w określonych przypadkach mogą jednak zrezygnować z pobierania tej opłaty (art. 71 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste nieruchomości ustanowione w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy. Z kolei pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty.

Ustalona kwotowo opłata roczna za użytkowanie wieczyste jest wypadkową dwóch elementów, a mianowicie ceny gruntu oraz wskaźnika procentowego tej ceny. Wskaźnik procentowy został określony ustawowo z zastrzeżeniem, że w odniesieniu do gruntów gminnych, rada gminy posiada upoważnienie do podwyższania stawki procentowej tej opłaty. Warto podkreślić, że przepisy prawne dopuszczają podwyższanie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste konkretnych rodzajów gruntów. Podwyższanie to nie jest natomiast możliwe w odniesieniu do poszczególnych podmiotów władających gruntem.

Wysokość opłat rocznych uzależniona jest od celu, z jakim nieruchomość ta jest związana. Najniższą 0,3% stawkę stosuje się, gdy nieruchomość przeznaczono m.in. na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej; pod budowę obiektów sakralnych; działalność charytatywną, naukową, wychowawczą, kulturalną. Stawkę 1% ceny stosuje się w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, działalność sportowo-turystyczną i inne cele publiczne. Najwyższą, 3-procentową stawkę stosuje się w odniesieniu do pozostałych (niewymienionych dotychczas) nieruchomości gruntowych.

Jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w umowie został określony jako podstawowy. Jeżeli po oddaniu nieruchomości użytkownikowi wieczystemu nastąpi trwała zmiana sposobu wykorzystywania nieruchomości, a więc gdy zmieni się także cel jej oddania – stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do celu (art. 73 ust. 1-2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Stawka 3% opłaty rocznej może też zostać podwyższona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, jej podwyższenie musi jednak nastąpić przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 76 ust. 1 ustawy). Nie ustalono ustawowej granicy podwyższania stawki, z pewnością

nie można ich jednak podnosić zbyt wysoko, ponieważ spowodować to może spadek zainteresowania formą władania nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste.

Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest powiązana z ceną nieruchomości na lokalnym rynku nieruchomości. Dlatego też wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana z urzędu lub na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, nie częściej jednak niż raz w roku (art. 77 ust. 1 ustawy). Zaktualizowaną opłatę roczną nalicza się, stosując dotychczasową stawkę procentową, od wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego na dzień aktualizacji opłaty.

Organy samorządowe mogą udzielać bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych w zależności od celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Organ wykonawczy gminy może jednak udzielić bonifikaty jedynie za zgodą rady gminy (art. 73 ust. 3 ustawy). Bonifikaty te można określić jako fakultatywne, ponieważ ustawodawca nie ustalił ich wysokości, mimo że sytuacje, w których gmina może udzielić bonifikaty, zostały wymienione w ustawie (art. 68 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Gmina nie może jednak stosować bonifikaty w sytuacji wyodrębnienia i sprzedaży lokalu mieszkalnego z równoczesnym oddaniem we współużytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej, na której postawiony jest budynek, w którym sprzedano ten lokal (art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy).

Zgodnie z wolą ustawodawcy, wysokość pierwszej opłaty i opłaty roczne za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, określonych przez ustawodawcę mianem „pozostałe”, a wpisanych do rejestru zabytków, obniża się o 50%. Jest to przykład obligatoryjnej bonifikaty, której gmina musi udzielić. Rada gminy może jednak wyrazić zgodę na podwyższenie lub obniżenie wysokości tej bonifikaty (art. 73 ust. 4 ustawy).

Bonifikaty od opłat rocznych, w wysokości 50%, udziela się także osobom fizycznym, których dochód na jednego członka rodziny jest wyjątkowo niski, pod warunkiem że nieruchomość przez nich używana jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe (art. 74 ustawy).

Członkom spółdzielni mieszkaniowych przysługuje bonifikata w formie ulgi w opłatach z tytułu udziału w kosztach eksploatacji budynków. Wysokość ulgi odpowiadać musi wysokości bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej udzielonej spółdzielni mieszkaniowej, proporcjonalnie do powierzchni lokalu zajmowanego przez osoby uprawnione do bonifikaty (art. 74 ust. 2 ustawy). Takie szczególne rozwiązanie w odniesieniu do członków spółdzielni mieszkaniowych wynika z tego, że w świetle prawa osoby te nie są użytkownikami wieczystymi – użytkowanie wieczyste przysługuje w tym przypadku spółdzielni mieszkaniowej.

Opłat rocznych nie pobiera się od użytkowników wieczystych, którzy na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹⁷, wnieśli jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Użytkownicy wieczysti, którzy wnieśli opłaty roczne za okres krótszy niż czas trwania prawa użytkowania wieczystego, wnoszą

¹⁷ Tekst jedn.: Dz. U. 1969, Nr 22, poz. 159 z późn. zm.

opłaty roczne po upływie tego okresu (art. 76 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Jeżeli użytkownik wieczysty nie dotrzyma terminów zabudowy, organ wykonawczy gminy może ustalić inne dodatkowe opłaty roczne (niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego) obciążające użytkownika wieczystego. Dodatkowa opłata roczna wynosi 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok użytkowania. Za każdy następny rok opłata jest zwiększana o dalsze 10% tej wartości. Wskazana opłata ma charakter sankcji finansowej i jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej (art. 63 ust. 4 ustawy).

Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania, w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok, z tym że opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego. Organ wykonawczy gminy, na wniosek zainteresowanej osoby, może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego (art. 71 ust. 4 ustawy). Obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po upływie terminów zagospodarowania nieruchomości. Opłaty dodatkowe za dany rok wnosi się w tym samym terminie, co opłaty roczne.

III. PRAWNE MOŻLIWOŚCI PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI I DOCHODY GMIN Z TEGO TYTUŁU

1. Przekształcenie na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami

Problemów związanych z aktualizacją opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych i w ogóle z ich ponoszeniem użytkownik wieczysty może uniknąć, zmieniając swój status na właściciela gruntu. Może to nastąpić w trybie przepisów trzech aktów prawnych i zmian do nich, szczegółowo w tym punkcie omawianych. Pierwszym z tych aktów prawnych jest ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 wspomnianej ustawy, samorządową nieruchomość gruntową będącą w użytkowaniu wieczystym może nabyć wyłącznie jej dotychczasowy użytkownik wieczysty. Użytkownikiem tym może być zarówno osoba fizyczna¹⁸, jak i prawna. Osoby te nie mają jednak roszczenia w stosunku do właściciela nieruchomości, właściciel (np. gmina) może bowiem nie zgodzić się na sprzedaż gruntu.

Nabycie gruntu na mocy omawianej ustawy następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego, stwierdzającej sprzedaż przez jednostkę samorządową nieruchomości, na której uprzednio ustanowione było prawo użytkowania wieczystego. Prawo to wygasa z dniem zawarcia umowy.

¹⁸ Przekształcenie przez osoby fizyczne prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na mocy art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest już rzadko stosowane. W dniu 1 stycznia 1998 r. weszły bowiem w życie przepisy ustawy z 4 września 1997 r., określającej zasady przekształcenia przez osoby fizyczne, będące dotychczasowymi użytkownikami wieczystymi, prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste jest sprzedawana dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu w drodze bezprzetargowej (art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy) za cenę nie niższą niż jej wartość (art. 67 ust. 3). Na mocy art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na poczet ceny nieruchomości gruntowej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży. Przy określaniu ceny powinno się uwzględnić dotychczasowy czas korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego, poniesione przez niego nakłady (np. wykonanie uzbrojenia, drenażu gruntu) oraz sytuację na rynku nieruchomości.

Płatność ceny sprzedaży nieruchomości gruntowej może być rozłożona na raty, nie dłużej jednak niż na 10 lat (art. 70 ust. 2). Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości. Następne raty wraz z oprocentowaniem – określonym przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli, stosowanej przez NBP (art. 70 ust. 3) – podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

2. Przekształcenie na mocy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności

W dniu 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z 4 września 1997 r.¹⁹, która określiła zasady przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności już tylko osób fizycznych, będących dotychczasowymi użytkownikami wieczystymi. Do kręgu uprawnionych, którzy – zgodnie z art. 1 omawianej ustawy – mogli składać wnioski o przekształcenie posiadanego prawa, ustawodawca zaliczył osoby fizyczne:

- które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed 31 października 1998 r.²⁰,
- którym przysługiwało prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z 26 października 1945 r. o prawie zabudowy²¹,
- które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania (dotyczy to także następców prawnych będących posiadaczami tych gospodarstw),
- będące właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu.

Aby skorzystać z możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, wymienione osoby fizyczne musiały złożyć wniosek do – w przypadku nieruchomości gminnych – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Początkowo wniosek ten należało złożyć do końca grudnia 2000 r., jednak w wyniku zmiany omawianej ustawy termin ten przesunięto do końca 2002 r.²² Na podstawie złożonego wniosku wójt, burmistrz lub prezydent

¹⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 1999, Nr 65, poz. 746 z późn. zm.

²⁰ W tym przypadku także następców prawnych tych osób fizycznych.

²¹ Dz. U. Nr 50, poz. 280.

²² Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, Dz. U. Nr 72, poz. 749, art. 2.

wydać decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, która stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej przedmiotowej nieruchomości.

Osoba, która nabyła prawo własności nieruchomości, zobowiązana została do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Na mocy ustawy z 9 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, opłata wnoszona na rzecz dotychczasowego właściciela za przekształcenie wspomnianych praw składać się miała z rat rocznych płatnych przez 5, 10 lub 15 lat, w zależności od czasu trwania użytkowania wieczystego. Gdy użytkowanie trwało krócej niż 5 lat, opłatę należało płacić przez 15 lat, gdy dłużej niż 5, a krócej niż 20 lat – opłatę płacić należało przez 10 lat. Gdy użytkowanie trwało powyżej 20 lat – opłatę pobierać miano tylko przez 5 lat. Należności gminy z tytułu tego przekształcenia miały być zabezpieczone przymusową hipoteką na nieruchomości objętej przekształceniem.

Wysokość raty rocznej wskazanej opłaty ustawodawca ustalił w wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za 1997 r., waloryzowanej co rok na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok. Raty roczne opłaty wnoszone miały być do 31 marca każdego roku, z wyjątkiem pierwszej raty opłaty, którą należy uiścić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja wójta, burmistrza, czy prezydenta o przekształceniu omawianego prawa stała się ostateczna.

Dla osób, które wniosły jednorazową opłatę za część użytkowania wieczystego, wniesioną kwotę zaliczać miano na poczet opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, przyjmując, że każdy opłacony rok odpowiada racie opłaty rocznej.

Przedstawiony sposób ustalania opłaty za przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny i na mocy jego wyroku²³ utracił moc obowiązującą. Nowy sposób obliczania opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności znajdujemy później w ustawie z 21 czerwca 2001 r.²⁴, zmieniającej przepisy istniejące w omawianym dotąd akcie prawnym.

Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, do ustalenia opłaty za takie przekształcenie stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nimi dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem gruntu po uiszczeniu przez niego ceny nieruchomości ustalonej na podstawie jej wartości przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu w trybie bezprzetargowym zaliczano przy tym kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży nieruchomości (art. 69 omawianej ustawy).

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; Dz. U. 2000, Nr 28, poz. 352.

²⁴ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, Dz. U. Nr 72, poz. 749.

Zgodnie z art. 70 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami cena nieruchomości sprzedawanej jej dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu może zostać rozłożona na raty, nie dłużej jednak niż na 10 lat. Pierwsza rata podlega jednak zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości. Następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

Porównując wskazane sposoby określania wysokości opłat, jakie według wskazanych aktów prawnych mieliby wносить dotychczasowi użytkownicy wieczysci gruntów za przekształcenie posiadanego prawa do gruntu w prawo własności, należy stwierdzić, że pierwotnie zaproponowany przez ustawodawcę sposób był korzystniejszy dla osób fizycznych, które chciały przekształcić prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. Wnoszone przez nich opłaty rozłożone były na wiele lat, a ich wysokość była równa wniesionej przez nich opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w roku 1997. Kształtowały się one więc – w zależności od celu przeznaczenia nieruchomości – na poziomie od 0,3% do 3% ustalonej ich wartości.

Sposób ustalenia wysokości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami jest więc dla dotychczasowych użytkowników wieczystych bardziej kosztowny. Ciężar płatności tej opłaty skumulowany jest też w krótszym okresie.

Zmiana sposobu ustalania wysokości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego pozyskanie dochodów z tytułu omawianego przekształcenia prawa o wiele szybciej i w o wiele wyższej wysokości. Niekorzystne zmiany przepisów prawnych dla osób fizycznych starających się o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przyczynić się mogą w najbliższym czasie do wzrostu dochodów jednostek samorządowych z tytułu majątku komunalnego.

Obok odpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, ustawodawca w art. 6 omawianej ustawy wskazał przypadki, w których to przekształcenie następowało nieodpłatnie. I tak, nieodpłatnie przekształcenie wspomnianego prawa nastąpić mogło na rzecz użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych:

- którym nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste w związku z utratą mienia na skutek II wojny światowej i którzy pozostawili majątek na terytorium nie znajdującym się na obecnym obszarze Polski,

- którzy na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Polskę mieli otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, a wartość tego mienia jest wyższa od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,

- którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem dokonany po 1949 r., a przed 1 sierpnia 1985 r.,

- którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wszelkich tytułów przed dniem 5 grudnia 1990 r.,

- którym przyznano – jako dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym – prawo wieczystej dzierżawy lub prawo użytkowania wieczystego

stego, na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy²⁵, bez względu na termin przyznania tego prawa lub termin wniesienia czynszu lub opłaty.

Nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stosowano również w odniesieniu do osób fizycznych i ich następców będących posiadaczami tych gospodarstw, którzy nabyli gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania. Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stwierdzał, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent.

Nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do użytkowników, którym nieruchomość oddano w użytkowanie wieczyste nieodpłatnie lub którzy wnieśli jednorazową opłatę za okres użytkowania wieczystego, nie jest już możliwe. Wyrok w tej sprawie wydał Trybunał Konstytucyjny 12 kwietnia 2000 r.²⁶

3. Przekształcenie na mocy ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości

Kolejnym aktem prawnym, którym ustawodawca poczynił następny krok na drodze do wyeliminowania z prawa polskiego instytucji użytkowania wieczystego, była ustawa z 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości²⁷. Na mocy przepisów tej ustawy, z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mogły skorzystać osoby fizyczne, w stosunku do których nie miały zastosowania przepisy ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, które szczegółowo określono w art. 1 ust. 1 ustawy.

Osobami fizycznymi, które mogły skorzystać z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – w myśl przepisów ustawy z 2001 r. – byli użytkownicy wieczystości lub współużytkownicy wieczystości nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, a położonych na ziemiach odzyskanych²⁸. Wskazane osoby – co jest istotne w kontekście dochodów gminnych – w myśl przepisów tej ustawy mają roszczenie o nieodpłatne nabycie wskazanych gruntów.

Przepisy omawianej ustawy, znowelizowane w kolejnych latach²⁹, zaczęły obowiązywać od 16 lipca 2003 r. Nie oznacza to jednak, że już w 2003 r. wydane były pierwsze decyzje uwłaszczeniowe. Przesunięcie w czasie obowiązywania przedstawionych przepisów prawnych wynikało z konieczności wprowadzenia aktów wykonawczych do ustawy i sporządzenia przez jednostki samorządowe wykazów nieruchomości objętych uwłaszczeniem.

²⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 279.

²⁶ Dz. U. Nr 28, poz. 352.

²⁷ Dz. U. Nr 113, poz. 1209.

²⁸ Rzeczne obszary Państwa Polskiego zostały wskazane w dekreście z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych, Dz. U. Nr 46, poz. 340 z późn. zm.

²⁹ Patrz: Dz. U. 2001, Nr 113, poz. 1209; Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984; Dz. U. 2003, Nr 3, poz. 24.

Stosowne rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa³⁰ zostało wydane dopiero w listopadzie 2003 r., a wykazy, o których wyżej mowa, mogły być – zgodnie z przepisami – sporządzane dopiero po upływie trzech miesięcy od dnia obowiązywania rozporządzenia. Wskazane fakty zadecydowały więc o tym, że pierwsze decyzje uwłaszczeniowe mogły zostać wydane dopiero w maju 2004 r. Wykaz nieruchomości musi być wywieszony przez 30 dni. Kolejne 30 dni to czas, jaki ustawodawca przeznaczył na wnoszenie do wywieszonego wykazu ewentualnych zastrzeżeń.

Wspomniany sposób przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej przysługuje osobom fizycznym, które złożą stosowny wniosek o przekształcenie prawa (w przypadku nieruchomości gminnych) na ręce wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie później niż w ciągu czterech lat od dnia wejścia w życie ustawy. Istotne jest, że w przypadku niezłożenia wniosku w ustawowym terminie, roszczenie o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności wygasa (art. 1 ust. 4 omawianej ustawy). Wydana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta decyzja stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

Na mocy przepisów opisywanej ustawy użytkownik wieczysty – jak wcześniej wspomniano – nie uiszcza opłat za przekształcenie tego prawa w prawo własności, ale za to będzie obciążony opłatą sądową z tytułu założenia i wpisu do księgi wieczystej prawa własności nabytych nieruchomości. Ustawodawca w art. 1 ust. 5 omawianej ustawy ustalił wysokość tej opłaty od jednej nieruchomości na poziomie 1/3 najniższego wynagrodzenia ogłaszanego przez ministra właściwego ds. pracy na podstawie Kodeksu pracy³¹. Oprócz tego osoby zainteresowane przekształceniem wspomnianego prawa zobowiązane są we własnym zakresie pokryć koszty pomiarów, opracowań geodezyjnych i kartograficznych związanych z postępowaniem w sprawie wydania decyzji (art. 1 ust. 6 ustawy).

III. DOCHODY Z TYTUŁU OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE I PRZEKSZTAŁCENIE PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI W BUDŻECIE POZNANIA W LATACH 1998-2004

W latach 1998-2003 dochody z rzeczowego majątku komunalnego w budżecie Poznania kształtowały się na niewysokim poziomie (tabela 1). Wahaly się one w granicach od zaledwie 3 do ok. 6% łącznych dochodów budżetowych miasta, przy czym najniższa ich wartość w badanym okresie wystąpiła w 2001 r.

Jeśli przyjrzymy się dochodom budżetowym Poznania z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych i opłat za przekształcenie tego prawa w prawo własności³², to zauważymy, że ich wielkości w latach

³⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 25 listopada 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wydania decyzji o nabyciu przez użytkowników lub współużytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, Dz. U. Nr 205, poz. 1991.

³¹ Ustawa z 26 kwietnia 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

³² Dane dotyczące wielkości tych opłat uzyskano od głównej księgowej Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „GEOPOZ” w Poznaniu. Na potrzeby tego opracowania niemożliwe było jednak ustalenie, jaka część dochodów z rzeczowego majątku komunalnego miasta pochodziła z tytułu odpłatnego nabycia przez użytkowników wieczystych, na mocy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawa własności nieruchomości gruntowej.

1998-2004 były zróżnicowane (tabela 2). W 1998 r. oba rodzaje wpływów z omawianych opłat w łącznych dochodach z rzeczowego majątku komunalnego Poznania stanowiły 15%. W latach 1999-2000 ich wysokość ukształtowała się na poziomie 25%.

Z początkiem 2001 r. wielkość dochodów z przedstawianych opłat uległa zmianie i ukształtowała się na poziomie przeszło 41% łącznych dochodów miasta z rzeczowego majątku komunalnego, by później spaść (w planie budżetowym na rok 2004 r.) do poziomu około 23,5%. Zaistniała sytuacja była wynikiem – w pierwszym okresie – zarówno wzrostu dochodów miasta z tytułu wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste, jak i wzrostu wpływów z opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W badanym okresie w Poznaniu opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w dochodach z rzeczowego majątku komunalnego kształtowały się na poziomie od 21,73 do 40,97% łącznych dochodów z tego majątku. Stan ten spowodowany był m.in. wzrostem cen nieruchomości, stanowiących podstawę do ustalenia wysokości opłaty, a także komunalizacji przez władze Poznania co roku kolejnych gruntów, które później oddawane były w użytkowanie wieczyste.

Z danych zawartych w informacjach o stanie mienia komunalnego Poznania, stanowiących załącznik do projektu uchwały budżetowej miasta³³, a przygotowywanych przez Wydział Mienia Komunalnego Urzędu Miejskiego³⁴, wynika, że powierzchnia gruntów komunalnych Poznania na skutek komunalizacji powiększała się. Od początku reaktywowania samorządu terytorialnego do końca 1996 r. w Poznaniu skomunalizowanych zostało 16 731 działek o łącznej powierzchni 54 055,4 tys. m². Również w kolejnych latach w Poznaniu sukcesywnie komunalizowano grunty, co przedstawiają dane zawarte w tabeli 3.

Co roku w badanej jednostce samorządowej część skomunalizowanych gruntów oddawana była różnym podmiotom w użytkowanie wieczyste. I tak dla przykładu do końca 1996 r. spośród skomunalizowanych gruntów w użytkowanie wieczyste oddano grunty o powierzchni 996,8 ha. W 1997 r. było to już 1275,5 ha, w 1998 r. – 1321 ha, w 2001 r. – 1359,7 ha, w 2002 r. – 1358,13 ha, a według stanu na 30 czerwca 2003 r. – 1486,93 ha gruntów, skomunalizowanych w Poznaniu od początku funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego.

Dochody budżetowe Poznania z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – zgodnie z przepisami ustawy z 1997 r., pojawiły się w budżecie Poznania po raz pierwszy w 1998 r., ale mogą się w nim pojawiać przez kolejnych 10 lat (licząc od 2003 r.), na tyle bowiem rocznych rat maksymalnie – w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami – można rozłożyć płatność ceny nieruchomości za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Po tym okresie dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w ogóle nie będą zasilaly budżetu Poznania.

³³ Obowiązek sporządzania tej informacji na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, na który przygotowywana jest uchwała budżetowa, wynika z art. 120 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.

³⁴ Po reorganizacji – Biuro Nadzoru Właścicielskiego.

Tabela 1

Dochody z rzeczowego majątku komunalnego w łącznych dochodach budżetowych Poznania w latach 1998-2003 i według planu na rok 2004

Wyszczególnienie	1998		1999		2000		2001		2002		2003		Plan 2004	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
Łączne dochody budżetowe miasta	894 626 134,00	100,00	1 000 459 188,00	100,00	1 145 424 869,00	100,00	1 294 215 117,00	100,00	1 314 206 959,00	100,00	1 338 944 050,00	100,00	1 472 430 541,00	100,00
Dochody z rzeczowego majątku komunalnego	55 146 647,00	6,16	42 888 235,00	4,29	55 330 227,00	4,83	39 145 968,00	3,02	43 747 204,00	3,33	58 485 922,00	4,37	65 235 513,00	4,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „GEOPOZ” w Poznaniu.

Tabela 2

Dochody z opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości i opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w łącznych dochodach z rzeczowego majątku komunalnego w Poznaniu w latach 1998-2003 i według planu na 2004 rok

Wyszczególnienie	1998		1999		2000		2001		2002		2003		Plan 2004	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
Dochody z rzeczowego majątku komunalnego	55 146 647,00	100,00	42 888 235,00	100,00	55 330 227,00	100,00	39 145 968,00	100,00	43 747 204,00	100,00	58 485 922,00	100,00	65 235 513,00	100,00
Łączne dochody z opłat za użytkowanie wieczyste i przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	8 278 447,48	15,01	10 720 559,14	25,00	13 837 290,35	25,01	16 297 506,30	41,63	17 660 328,57	40,37	16 132 017,33	27,58	15 800 000,00	24,22
Dochody z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości	7 429 261,64	13,47	9 320 831,93	21,73	13 236 038,00	23,92	16 037 627,02	40,97	17 145 292,89	39,19	14 951 678,78	25,56	15 300 000,00	23,45
Dochody z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	849 185,84	1,54	1 399 727,21	3,26	601 252,35	1,09	259 879,28	0,66	515 035,68	1,18	1 180 338,55	2,02	500 000,00	0,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego „GEOPOZ” w Poznaniu.

Tabela 3

Skomunalizowane nieruchomości gruntowe w Poznaniu w latach 1997-2003
(według stanu na koniec roku)

Wyszczególnienie	1977	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (według stanu na 30.06)
Skomunalizowane							
a) działki (w szt.)	19 889,00	23 718,00	24 616,00	25 070,00	26 027,00	27 141,00	27 669,00
b) grunty (w tys. m ²)	63 298,40	76 150,50	76 307,60	84 427,00	87 360,70	95 866,20	97 101,90
Przyrost roczny skomunalizowanych							
a) działek (w szt.)	3 158,00	3 829,00	898,00	454,00	957,00	1 114,00	528,00
b) gruntów (w tys. m ²)	9 243,00	12 852,10	157,10	8 119,40	2 933,70	8 505,50	1 235,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o stanie mienia komunalnego Poznania w latach 1997-2003.

IV. ZAKOŃCZENIE

Instytucja użytkowania wieczystego dość mocno wpisała się już w polską rzeczywistość. W ostatnim czasie użytkownicy wieczystości zachęceni są jednak przez ustawodawcę do zmiany prawa władanych przez siebie nieruchomości. W poszczególnych regionach Polski z możliwości tych korzysta zróżnicowana liczba tych użytkowników.

Przedstawione w tym opracowaniu akty prawne wskazują na możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności, ale nie nakazują tego. Osoby uprawnione do zmiany formy gospodarowania nieruchomością nie muszą więc z tego prawa skorzystać. Podobnie nie będą musiały one stać się właścicielami gruntów na mocy projektu nowelizacji ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Wspomniana nowelizacja ustawy jest dziś ciągle jeszcze projektem poselskim, który trafił pod obrady sejmu pod koniec listopada 2003 r.³⁵ Projekt ten wprowadza możliwość nieodpłatnego – z mocy prawa – przekształcenia na wniosek zainteresowanego (osoby fizycznej lub prawnej) prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. Jest to więc projekt ustawy, której zapisy wprowadzone w życie istotnie – już na etapie procedury przekształceniowej – mogą zmniejszyć dochody budżetowe jednostek samorządowych.

Projekt ustawy – wprowadzając wskazany sposób zamiany prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – zakłada zupełne wyeliminowanie z polskiego systemu prawnego instytucji użytkowania wieczystego. Czy jednak tak rzeczywiście się stanie, trudno jednoznacznie stwierdzić. Jedno jest jednak pewne: gdy tak się stanie, oznaczać to będzie dla gmin zmniejszenie zasobu nieruchomości, utratę stałych i pewnych dochodów oraz brak możliwości decydowania przez władze lokalne o sposobie wykorzystania gruntu przez jego właściciela. Z tego punktu widzenia można stwierdzić, że wskazane perspektywy zmian nie są dla jednostek samorządowych korzystne. Z drugiej strony

³⁵ A. Wojda, *Koniec użytkowania wieczystego*, „Gazeta Prawna – Aktualności”, nr 229 (1085) z 25 listopada 2003 r.

jednak upowszechnianie się omawianych procedur przekształceniowych uregulować może skomplikowane sprawy własności nieruchomości w naszym kraju i doprowadzić polskie ustawodawstwo do uregulowań, jakie występują w większości krajów Unii Europejskiej. Są one też niezwykle ważne z punktu widzenia rozwoju rynku nieruchomości w Polsce.

W związku z powyższym, pozostaje właściwie bez odpowiedzi pytanie, czy wszyscy użytkownicy wieczystości z szansy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości skorzystają na mocy obowiązujących już aktów prawnych, czy też nie. Podobnie trudno jest przewidzieć, co się stanie (czy wszyscy dokonają przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności), jeśli wejdą w życie przepisy projektu znowelizowanej ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

W budżecie Poznania nie widać jeszcze ujemnych konsekwencji wprowadzonych w życie i omawianych w tym opracowaniu przepisów prawnych, tj. zmniejszenia dochodów miasta na skutek możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Tym bardziej niewiadoma wydaje się w związku z tym przyszłość wpływów do budżetu Poznania z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w kontekście wprowadzonych już aktów prawnych i tych, które być może się pojawią. Uszczerbek dochodów miasta Poznania za jakiś czas może być jednak znaczny.

W obecnej sytuacji wpływy z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych stanowią przeszło 1/5 dochodów miasta z rzeczowego majątku komunalnego. Stabilne są przy tym wpływy do budżetu Poznania z tytułu podatku od nieruchomości, które nawet w momencie przekształcenia omawianych praw nie zmieniają się. Bez względu bowiem na to, czy grunt jest w użytkowaniu wieczystym danego podmiotu, czy też pozostaje jego własnością, podmiot ten jest podatnikiem podatku od nieruchomości.

Na razie użytkownicy wieczystości ponoszą ciężar, który – jak się wydaje – są w stanie ponieść, gdyż nie wszyscy z nich dokonują opisywanych w tym opracowaniu przekształceń. Płacą oni opłaty, których wysokość zależy między innymi od wartości nieruchomości i jej przeznaczenia oraz podatek od nieruchomości, liczony od ilościowej podstawy opodatkowania. W kontekście jednak zmian konstrukcji podatku od nieruchomości, tj. wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego, oba obciążenia płacone przez użytkowników wieczystych obliczane byłyby od wartości nieruchomości. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy wprowadzenie w Polsce podatku katastralnego może być – obok wskazanych obowiązujących już aktów prawnych i ich projektów – początkiem końca instytucji użytkowania wieczystego. Pytanie to pozostanie jednak na razie bez odpowiedzi. Może ją bowiem dopiero przynieść przyszłość i to w kontekście zmian w systemie podatków lokalnych w Polsce.

PERPETUAL USE OF MUNICIPAL PROPERTY AND POSSIBILITIES
OF ITS TRANSFORMATION INTO AN OWNERSHIP TITLE IN THE CONTEXT
OF BUDGETARY REVENUES OF A LARGE CITY

S u m m a r y

The institution of a perpetual use has become a vital element of the property management possibilities available in Poland. At the same time it ensures local governments a source of regular revenues, thus securing a stable financial base for budgetary planning. However, since such a form of funding is not very common in the European Union, Polish legislation has been gradually adjusting its solutions to those adopted in other member states.

Between 1998 and the end of 2004 the binding regulations in Poland allowed one to transform the perpetual use of property into an ownership title either for a fee (being a price of the property paid at the date of its purchase), or they made property available on preferential basis (by effecting certain prescribed payments), or completely free, for no fee at all. Once this procedure has been stopped, one may expect that the local governments in Poland will eventually lose a significant source of income.

So far, however, at least looking at the budget of the City of Poznań, the adverse effects of the new legislation being currently implemented have not been noticed.