

TRZY NIEZALEŻNE ASPEKTY UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO



Paweł Drelich
Rzecznawca Majątkowy nr 544

1. Cel oddania gruntu w użytkowanie wieczyste

Jak wynika z przepisów stawka roczna opłat z tytułu użytkowania wieczystego wynika z celu oddania tego gruntu w użytkowanie wieczyste. Czy możliwe jest zatem, aby grunt został oddany w celu wyznaczającym stawkę w wysokości 3% lecz jednocześnie wartość gruntu oszacowana w operacie i będącego podstawą aktualizacji opłat została wyznaczona w oparciu o grunty przeznaczone na cele sprzeczne z celem oddania gruntu w użytkowanie wieczyste?

Pytanie to nabrało zasadniczego znaczenia w ostatnich latach, gdy nastąpiła radykalna zwyżka cen gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową a w szczególności mieszkaniową o wysokiej intensywności zabudowy, potocznie mówiąc wielomieszkaniową. Problem się ostro zarysował, gdyż bardzo duży zasób gruntów został oddany w użytkowanie wieczyste poprzez uwłaszczenie z mocy prawa 5 grudnia 1990r. Uwłaszczenie to dotyczyło co do zasady zakładów przemysłowych. A cele oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i wynikająca z tego stawka wykluczała wykorzystanie gruntów na cele mieszkaniowe. W efekcie przy nieuważnej wycenie wartość gruntu szybuje w górę a stawka opłaty rocznej (3%) przypisana dla gruntów tańszych powoduje, że cała sytuacja zaczyna być absurdalna. Oczywiście jest, że podstawą aktualizacji powinna być wartość gruntu i to nie podlega jakiegokolwiek dywagacji, pytanie brzmi czy wartość gruntu powinna być skorelowana ze stawką procentową. Wydaje się, że absolutnie tak. Bowiemy w przypadku wyceny nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, decydującym o przeznaczeniu nieruchomości jest zapis zawarty w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste bądź decyzji administracyjnej. Prawo użytkowania wieczystego jest prawem na cudzej rzeczy i zgodnie z art. 233 k.c. użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie z umową o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Po pierwsze grunt może być oddany w użytkowanie wieczyste tylko w ściśle określonym celu (*art. 29 GospNierU*) i cel ten musi być sprecyzowany w umowie bądź decyzji administracyjnej. Po drugie od tak sprecyzowanego celu, zgodnie z art. 72 ust. 3. *GospNierU* uzależniona jest wysokość stawek procentowych opłat rocznych. Dodatkowo użytkownik wieczysty, zgodnie z art. 240 k.c. jest zobowiązany do korzystania z gruntu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w przeciwnym razie umowa ta może ulec rozwiązaniu lub użytkownik może być obciążony (*zgodnie z art. 62 GospNierU*) znacznie większymi bo 10 i 20% opłatami z tytułu użytkowania. Tym samym użytkownik wieczysty jest związany zapisem w umowie bądź decyzji i nie ma możliwości dobrowolnej zmiany przeznaczenia nieruchomości. Dlatego określając wartość nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, przeznaczenie tej nieruchomości na potrzeby wyceny (tj. ustalenie jakie są możliwości jej zagospodarowania i dobór nieruchomości podobnych) należy ustalić w oparciu o wiążące w tym zakresie zapisy umowy bądź decyzji. Reasumując – przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości powinno zostać ustalone w oparciu o cel, który został określony w decyzji administracyjnej lub w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Nie zmienia tego rozstrzygnięcia aktualne przeznaczenie gruntu wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego. Orzecznictwo dotychczasowe wskazuje w tym zakresie, że najpierw musi nastąpić trwała zmiana sposobu korzystania, i dopiero ona skutkuje zmianą wartości związana z przeznaczeniem ale i jednocześnie jest podstawą do zmiany wysokości stawki opłaty rocznej.

2. Wpływ czasu na wartość gruntu będącą podstawą zmiany wysokości opłaty rocznej

Art. 77 ustawy GospNierU wskazuje, że wysokość opłaty rocznej może być aktualizowana jeżeli wartość tej nieruchomości ulega zmianie. Przyczyny zmiany wartości nieruchomości mogą być zasadniczo trzy.

- a) z powodu zmian cen na rynku wynikających z ogólnej koniunktury
- b) z powodu zmiany otoczenia, ale zmian wpływających na atrakcyjność nieruchomości tam położonych.
- c) z powodu nakładów poniesionych na nieruchomości przez użytkownika wieczystego

Każda z tych przyczyn jest niezależna od siebie. Pierwsza wymieniona w podpunkcie a) jest typowym przejawem zmian cen w czasie. Gdyby więc inne przyczyny nie wystąpiły (dość częsta sytuacja) nowa wartość określona w operacie będąca podstawą nowej wysokości opłaty jest jednocześnie wprost dowodem na zmianę cen w czasie.

Trzeba się w tym miejscu odnieść do jednego z technicznych aspektów wyceny nieruchomości powszechnie podkreślanego w zasadach wycen. Otóż u podstaw wyceny poprzez porównanie nieruchomości do cen transakcji leży element korekty cen o tzw. trend czasowy. Co to oznacza? Otóż pozwala to na przyjęcie do porównań historycznych transakcji starych sprzed kilku lat i ich korektę poprzez wprowadzenie poprawek ze względu na upływ czasu. Jest to uzasadnione postępowanie ale jedynie, gdy wielkość korekty wynika z prawdziwej analizy rynku nieruchomości zakończonej konkretnym wyliczeniem poprawki zależnej od czasu. Ironia wyznaczenia takiej poprawki polega na tym, że muszą w analizie wystąpić transakcje aktualne co do daty jak i stare, aby można było wyekstrahować jak czas wpłynął na zmianę ich cen.

W omawianym przypadku wyceny dla aktualizacji (podpunkt a.) właśnie cały operat sprowadza się do wyznaczenia najbardziej aktualnej wartości która uległa zmianie tylko z powodu upływu czasu. Powoduje to wyjątkowe nieporozumienie. Zamiast w operatach oprzeć się na transakcjach aktualnych co do daty wielokrotnie rzeczoznawcy sięgają po stare a nawet bardzo stare transakcje, sprzed kilku lat, po czym aktualizują ceny tych transakcji na podstawie mglistej wiedzy o zmianie cen w czasie a mówiąc dokładniej na podstawie własnego widzimisię. A potem mając niby transakcje aktualne wyliczają wartość dla nowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W efekcie dowód taki będący podstawą ustalenia nowej wysokości opłaty jest pozbawiony elementarnej logiki, gdyż nowa wartość wzrosła nie dlatego, że rzeczywiście zmienił się poziom cen na rynku lecz dlatego że rzeczoznawca jedynie wprowadził założenie sobie że się poziom cen zmienił.

Postępowanie takie można sprowadzić do tego: udowadniamy, że ceny się zmieniły poprzez założenie, że nastąpiła zmiana cen i na tej podstawie już udowadniamy, że się ceny zmieniły.

Gdzie jest w tym rozumowaniu dowód, że nastąpiła zmiana cen? I jeżeli to w jakiej wysokości?

Jedyny wniosek, który staje się oczywisty w takim przypadku to ten, że do wycen należy brać transakcje sprzedaży nieruchomości jak najbliższe datą do poziomemu cen.

Przykład:

Przechodząc do praktycznego skutku takiego błędnego stosowania „trendu czasowego” wypada pokazać jak w rzeczywistości nastąpiło znaczne zakłamanie wyniku wyceny. Sprawa dotyczy konkretnej nieruchomości we Wrocławiu. Aktualizacja dokonana została ze skutkiem na 2010 rok, czyli poziom cen powinien dotyczyć roku 2009. Rzeczoznawca do bezpośredniego porównania wykorzystał transakcje z roku 2006 i 2007 o cenach jednostkowych 3633; 3040; 4436 zł/m² korygując je trendem czasowym pobranym z własnego intelektu. W efekcie uzyskał niby aktualne na rok 2009 ceny 2926; 3671; 2661 zł/m². Rzecz w tym, że w latach 2008 i 2009 nie było na rynku tak wysokich transakcji. Wystąpiło wprawdzie bardzo wiele transakcji. Najwięcej z nich ma jednak ceny jednostkowe od 100 do 400 zł/m². Występują transakcje nieliczne do 1000 zł/m² oraz 2 szt do 1500, 2 szt do 1600 zł/m², 1 szt 1800 i jedna transakcja nieruchomości plombowej o powierzchni gruntu 273 m² i cenie jednostkowej 3296,7 zł/m² netto. Tak więc nowa opłata została ustalona na podstawie oczywistego absurdu. Wartość oszacowana dla opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przekracza ponad 2,5 krotnie cenę całej nieruchomości wraz z zabudową zaoferowanej do nabycia od użytkownika wieczystego. Takie bywają skutki mechanicznego i intelektualnego korygowania cen tzw „trendem czasowym”.

Co do zasady przy wycenie dla użytkowania wieczystego nie należy stosować korekty cen tzw „trendem czasowym” koncentrując się w zamian na znalezieniu transakcji jak najbliższych dacie aktualizacji.

3. Nakłady użytkownika wieczystego

Art. 77 ustawy GospNierU wskazuje, że przy aktualizacji opłaty na poczet różnicy pomiędzy opłatą dotychczasową a zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów użytkownika wieczystego na budowę urządzeń infrastruktury pod dniem dokonania ostatniej aktualizacji.

W zakresie interpretacji tego zapisu nieco miejsca poświęcono w komentarzu autorstwa doktora Jacka Jaworskiego, Arkadiusza Prusaczyka i Adama Tułodzieckiego, Mariana Wolanina zatytułowanego – „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” (rok wydania: 2009, C.H. Beck) z którym nie można się zgodzić, gdyż jest to podpowiedź rozwiązań nie mogących zaistnieć w praktyce. Wprawdzie komentarz nie jest przepisem prawa ale rozwiązania sądowe powielają zapisane tam interpretacje bez względu na brak logicznego uzasadnienia wywodu.

Poruszone zagadnienie przedstawiają się następująco:

∴ wyrażono pogląd zgodnie z którym – „**Zaliczenie nakładów jest obowiązkiem właściciela.**”. Autorzy ponadto dodają, że „W praktyce właściciel przy dokonywaniu aktualizacji może nie mieć wiedzy na temat inwestycji dotyczących budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z tych względów **zasadą powinno być zgłaszanie stosownego wniosku w tym zakresie przez użytkownika wieczystego, zawierającego informację o poniesionych nakładach i podlegającego weryfikacji przez rzeczoznawcę majątkowego dokonującego wyceny nieruchomości**”

Zwrócić należy uwagę, że autorzy użyli formy „zasadą powinno być” co oznacza, że tak nie jest a tylko według autorów powinno tak wyglądać. W ustawie nie ma wskazania ani o weryfikacji ani o to kto ma to zrobić, ani nic o procedurze zgłaszania nakładów poza słowami „przy aktualizacji”.

W praktyce przedstawiona interpretacja nie ma odniesienia do praktyki.

1. Użytkownik wieczysty nie może zgłaszać wniosku do rzeczoznawcy majątkowego dokonującego wyceny wartości nieruchomości dla aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego bo oczywistym jest, że nie wie ani o zamiarze aktualizacji przez organ ani o fakcie dokonywania wycen. Właściciel reprezentowany przez organ nie ma obowiązku zawiadamiania użytkownika wieczystego ani o zamiarze dokonania aktualizacji ani o sporządzeniu wyceny. W efekcie ściśle stosowanie komentarza pozbawiałoby to użytkownika wieczystego możliwości składania wniosku,
2. Rzeczoznawca majątkowy ma zlecone przez organ wykonanie wyceny wartości nieruchomości a nie weryfikowanie bądź oszacowanie nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego. Niezależnie od powyższego rzeczoznawca majątkowy nie ma uprawnień do rozstrzygnięcia sporów i obarczane go obowiązkiem weryfikacji jest zupełnie oderwane od jego uprawnień. Weryfikacja co do zasady dotyczy weryfikowania zakresu nakładów jak i wartości nakładów. Czy ma to zrobić rzeczoznawca czy organ? czy strony mają się dogadać? Dlaczego rzeczoznawca staje w pozycji rozstrzygającego sędziego?
3. Czy rzeczoznawca jest najlepiej przygotowany i jest osobą najbardziej właściwą do wyliczenia nakładów nie jest tak oczywiste bo tylko taki jest rzeczoznawca jest najwłaściwszy, który jednocześnie jest jeszcze z wykształcenia budowlańcem. Ale nie ma to znaczenia. Najistotniejsze jest że, w zadaniach rzeczoznawcy określonych w ustawie nie ma wyliczania nakładów stąd nie jest to jego obowiązek. Może on to zrobić ale nie musi, jak również nie jest do tego powołany na zasadzie wyłączności. Stąd wyliczenie nakładów przez kogokolwiek innego jest również podstawą do wystąpienia z roszczeniem określonym liczbowo.
4. Kolejna rzecz to zwykle stosunki cywilnoprawne między zlecającym wycenę a wykonawcą. Nie wykonuje się rzeczy, których nie zlecono. Stąd aby rzeczoznawca wykonał wyliczenia wartości nakładów musi mieć to zlecone inaczej jego praca może być niezapłacona i nieprzyjęta przez zlecającego.

Reasumując problem w sposób podany w rzeczonym komentarzu jest niemożliwy do rozstrzygnięcia.

Nakłady użytkownika wieczystego na infrastrukturę na tyle są nieprecyzyjnie ujęte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, że rodzi to kolejne problemy.

Jak bowiem należy rozumieć zdanie, że przy aktualizacji opłaty zalicza się wartość nakładów. Czy oznacza to, że nakłady mogą być zgłaszane tylko w trakcie procedury aktualizacyjnej? Takie stanowisko wyklucza w całości możliwość rozliczenia nakładów. Ponieważ:

- a) w trakcie sporządzanie operatu dla aktualizacji opłat jest to niemożliwe co wykazano powyżej.
- b) użytkownik wieczysty może zwrócić się do SKO z wnioskiem, że aktualizacja jest nieuzasadniona lub uzasadniona ale w innej wysokości. Zgłoszenie jednoczesne przed Kolegium wniosku o zaliczenia nakładów jest całkowicie nieskuteczne, bo SKO nie ma w zakresie swoich rozstrzygnięć zajmować się nakładami lecz wysokością opłaty lub jej zasadnością. W praktyce SKO nie rozpatruje wniosków o zaliczenie nakładów.
- c) gdy na skutek sprzeciwu sprawa trafia do sądu powszechnego okazuje się, że sąd odmawia zajmowania się nakładami, gdyż stoi na stanowisku, że jest to zupełnie odrębna rzecz wynikająca ze stosunku cywilnoprawnego między stronami wymagająca odrębnego procedowania.

W efekcie w trakcie procedury związane z aktualizacją opłaty jak się okazuje nie ma miejsca ani praktycznie możliwości uwzględnienia nakładów użytkownika wieczystego poniesionych na infrastrukturę techniczną

Niezależnie od powyższego same nakłady mogą być uwzględnione jedynie wtedy gdy nowa opłata będzie wyższa od dotychczasowej. Oznacza to, że aby skutecznie złożyć wniosek o zaliczenie nakładów musi być znana nowa opłata. W efekcie użytkownik wieczysty może złożyć wniosek o zaliczenia nakładów w ramach osobnej procedury cywilnej i w trakcie której nie ma w niej miejsca dla udziału SKO. Oraz po zakończeniu procedury związanej z ustaleniem nowej opłaty.

Dla ostrożności procesowej użytkownik może formalnie zgłaszać wnioski o zaliczenie nakładów na każdym możliwym etapie procedowania w sprawie wysokości. Wprawdzie wnioski te będą odrzucane ale nie będzie zarzutu, że nie dochował staranności ani terminów.

W znanych autorowi sprawach wrocławskich związanych z nakładami użytkownika wieczystego na infrastrukturę techniczną wnioski zgłaszane były na każdym możliwym technicznie etapie, ale tak naprawdę jeszcze żaden z tych wniosków nie został przyjęty do procedowania.