

Rozdział 1. Oplaty za użytkowanie wieczyste

1.1. Charakter prawny i cel opłat

Prawo użytkowania wieczystego jest ustawowo określoną formą korzystania przez osoby prawne i osoby fizyczne z nieruchomości gruntowych, stanowiących wyłącznie własność publiczną. Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym (podmiotowym) względnie trwałym, celowym, terminowym i odpłatnym. Stanowi ono w procesach inwestycyjnych atrakcyjną alternatywę pod względem finansowym w stosunku do prawa własności nieruchomości. Uzyskanie prawa użytkowania wieczystego i jego wykonywanie następuje bowiem za odpłatnością w postaci uiszczenia pierwszej opłaty w wysokości stawki procentowej ceny nieruchomości od 15 do 25% i opłat rocznych w wysokości stawki procentowej od ceny nieruchomości w zależności od jej przeznaczenia, tj. od 0,3 do 3% lub wyższej.

Zakres treści wykonywania tego prawa wyznaczony został w art. 233 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 121, dalej: KC) poprzez stwierdzenie, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego, bądź ich związków – w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach może on rozporządzać swoim prawem.

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem pochodnym od własności, tworzonym na prawie własności, ale w wyniku jego ustanowienia dotychczasowy właściciel publicznoprawny traci samoistne posiadanie nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. Poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego,

publicznoprawny właściciel nieruchomości gruntowej nie traci jednak jej własności, natomiast użytkownik wieczysty uzyskuje do gruntu w miarę trwałe prawo do korzystania z nieruchomości, które jest prawem zbywalnym i dziedzicznym. Właściciel nieruchomości zachowuje dla siebie prawo pobierania opłaty za wykonywanie prawa użytkowania wieczystego oraz uprawnienie do żądania rozwiązania umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego w przypadku, gdy użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie.

W przypadku nieruchomości zabudowanych użytkownik wieczysty jest właścicielem wszelkich obiektów znajdujących się na gruncie, przy czym prawo własności do tych obiektów jest nierozzerwalnie związane z istnieniem prawa użytkowania wieczystego do gruntu. Jego wygaśnięcie powoduje jednocześnie utratę prawa własności do wszelkich naniesień na gruncie. W to miejsce powstaje dla dotychczasowego użytkownika wieczystego roszczenie o odszkodowanie odpowiadające wartości pozostawionych nakładów.

Treść, sposób ustanawiania i wygaśnięcia oraz wykonywania prawa użytkowania wieczystego, jako prawa rzeczowego, zostało uregulowane w przepisach KC (art. 232–243) oraz w ustawie z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518; dalej: *GospNierU*).

Jednym z istotnych warunków wykonywania prawa użytkowania wieczystego (z nielicznymi wyjątkami) jest ponoszenie opłat za korzystanie z nieruchomości, jako za korzystanie z cudzej własności (w tym przypadku – własności publicznej, która powinna zasadniczo służyć ogółowi, jako mienie publiczne, ale służy w istocie tylko użytkownikowi wieczystemu w ramach ustanowionego na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego). Odpłatność z tytułu wykonywania prawa użytkowania wieczystego oparta jest na dwóch rodzajach opłat: pierwszej i rocznych. W klasycznym wykonywaniu omawianego prawa użytkownik wieczysty jest zobowiązany do uiszczania obu tych opłat, przy czym pierwsza wnoszona jest jednorazowo, zaś opłaty roczne należy uiszczać sukcesywnie co rok, przez czas trwania (wykonywania) prawa użytkowania wieczystego.

Podstawową funkcją wnoszonych danin jest opłacenie korzystania z nieruchomości gruntowej, jako z rzeczy cudzej niebędącej

własnością korzystającego. Obok tego należy wskazać również na wtórną funkcję tych opłat, jako gwarancji udzielanej użytkownikowi wieczystemu przez publicznoprawnego właściciela nieruchomości, dotyczącą niezakłóconego i nienaruszanego przez innych korzystania z nieruchomości z wyłączeniem innych osób i jednostek organizacyjnych. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotem użytkowania wieczystego jest nieruchomość stanowiąca własność publiczną, która to własność z natury podmiotu jej własności powinna służyć realizacji zadań publicznych. Przez fakt, że podmiot publicznoprawny posiada jednak nadwyżkę nieruchomości (ponad niezbędne do realizacji swoich zadań), mogą one zostać oddane w użytkowanie wieczyste. W ten sposób podmiot publicznoprawny staje się uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego, który nie służy realizowaniu zadań publicznych. Pomiot ten przyjmuje zatem rolę redystrybucyjną w udostępnianiu nieruchomości do długotrwałego używania przez określone podmioty z wyłączeniem innych osób, m.in. z wyłączeniem podmiotu publicznoprawnego w korzystaniu z nieruchomości.

Redystrybucyjna rola wyraża się w nabywaniu nieruchomości przez podmioty publicznoprawne w trybach określonych ustawowo, w tym w sposób przymusowy (wywłaszczenie i nacjonalizacja), aby następnie nieruchomości te udostępnić do korzystania innym podmiotom w wyniku oddania ich w użytkowanie wieczyste. Omawiana rola Skarbu Państwa w gospodarce nieruchomościami wynika w szczególności z wielu aktów prawnych obowiązujących przed 1990 r., na podstawie których masowo przejmowano znaczne arealy stanowiące własność prywatną, aby następnie przekazać je do korzystania innym podmiotom w różnych formach prawnych, w tym w ramach ustanowienia użytkowania wieczystego. Klasycznym przykładem takiego aktu prawnego jest ustawa z 6.7.1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.; dalej: Podz-Nier72). Na podstawie tej ustawy wyznaczano tereny budowlane, przejmując je na własność państwa za „niewielkim” odszkodowaniem i dzielono je na działki budowlane. Te następnie oddawano w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym oraz spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego pod budowę domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych, a także osobom fizycznym

pod budowę domów mieszkalnych i budynków gospodarczych, związanych z indywidualnym gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodniczym (art. 11 ust. 1 i 2 PodzNier72). Znaczna część nieruchomości oddanych obecnie w użytkowanie wieczyste pochodzi z przejęć dokonanych na podstawie powołanej ustawy. Nietrudno oczywiście dostrzec, że jej celem było zaktywizowanie inwestycyjne na cele mieszkaniowe tych terenów, które stanowiąc własność prywatną nie były przez ich dotychczasowych właścicieli zabudowywane w tak intensywny sposób, jaki wyniknął z zastosowania omawianej ustawy. Odebranie prywatnej własności skutkowało osiągnięciem rozwoju jednorodzinne budownictwa mieszkaniowego na terenach, które nie były dotychczas przeznaczone na taki cel. Rozwój ten wynikał z faktu uzyskania dostępu do dotychczas prywatnych terenów tym osobom i spółdzielniom mieszkaniowym, które miały lub mogły uzyskać środki na realizację inwestycji mieszkaniowych. Trudno zatem kwestionować masowe oddawanie takich terenów w użytkowanie wieczyste, skoro pochodziły one z przymusowych przejęć. Oddanie ich w użytkowanie wieczyste na ustalony w umowie cel i termin zabudowy miał zagwarantować bowiem zrealizowanie zabudowy mieszkaniowej w wyznaczonym terminie pod rygorem odebrania nieruchomości.

Prawo użytkowania wieczystego, jako prawo podmiotowe, stanowi cywilnoprawny sposób korzystania z nieruchomości gruntowej. Przy braku wyraźnej normy ustawowej określającej sposób egzekwowania opłat z tytułu wykonywania tego prawa, opłatom tym należy przypisać taki sam charakter, jaki posiada dane prawo, czyli charakter cywilnoprawny.

Konsekwencją uznania powyższych danin za opłaty o charakterze cywilnoprawnym jest wskazanie cywilnoprawnego sposobu ich dochodzenia przed sądem powszechnym poprzez uprzednie wezwanie do zapłaty. W przypadku nieskuteczności tego wezwania, dochodzenie należności polega na wystąpieniu przez publicznoprawnego właściciela nieruchomości ze stosownym pozwem o zapłatę do sądu cywilnego, którego orzeczenie będzie podlegało wyegzekwowaniu w drodze egzekucji komorniczej. Pierwszej opłaty z tytułu wykonywania użytkowania wieczystego, jako świadczenia majątkowego (pieniężnego), jednorazowego można dochodzić w terminie 10 lat

od dnia wymagalności tej opłaty. Po upływie tego czasu dochodzenie należności ulega przedawnieniu. Opłata ta po upływie owych 10 lat może być uiszczona przez zobowiązanego użytkownika wieczystego. Przedawnienie oznacza jednak, że właściciel publicznoprawny nie może jej skutecznie dochodzić. Dochodzenie uiszczenia opłaty rocznej, jako świadczenia okresowego ulega natomiast przedawnieniu 3-letniemu. Zarzut przedawnienia jest zatem przywilejem dłużnika, a nie wierzyciela zainteresowanego uzyskaniem swojej należności w pełnej wysokości.

O ile jednak omawiane opłaty mają charakter cywilnoprawny, o tyle ich uiszczenie, wysokość i terminy płatności nie zależą od woli stron, lecz zostały precyzyjnie ustalone w przepisach GospNierU. Bez wyraźnej normy prawnej podmiot publicznoprawny nie może zrezygnować z ich pobierania, jak również nie ma prawa do dowolnego ich ustalania, czy zmieniania ich wysokości. Potwierdził to również SN w wyroku z 11.8.2011 r. (I CSK 607/10) stwierdzając, że przepisy dotyczące ustalenia pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego mają – co do zasady – charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, że wszelkie postanowienia umowne wyłączające lub łagodzące obowiązek ponoszenia pierwszej opłaty i opłat rocznych muszą mieć wyraźną podstawę prawną.

Jednak pomimo obowiązkowego charakteru danin dla obydwu stron prawa użytkowania wieczystego (właściciela gruntu i użytkownika wieczystego), opłaty te stanowią dochód podmiotów publicznoprawnych, jako osób prawnych będących właścicielami nieruchomości gruntowej obciążonej użytkowaniem wieczystym, przyzwalających (w sposób sformalizowany – umowa lub przepis prawa ustanawiający prawo użytkowania wieczystego) na korzystanie z ich nieruchomości gruntowej za wynagrodzeniem. Opłaty stanowią zatem dochód, jaki nieruchomość przynosi ze stosunku prawnego. Z tego powodu nie mogą być kwalifikowane jako opłaty publicznoprawne (tak, jak np. podatki). Stanowią zaś niepodatkowe dochody budżetowe ze stosunku cywilnoprawnego.

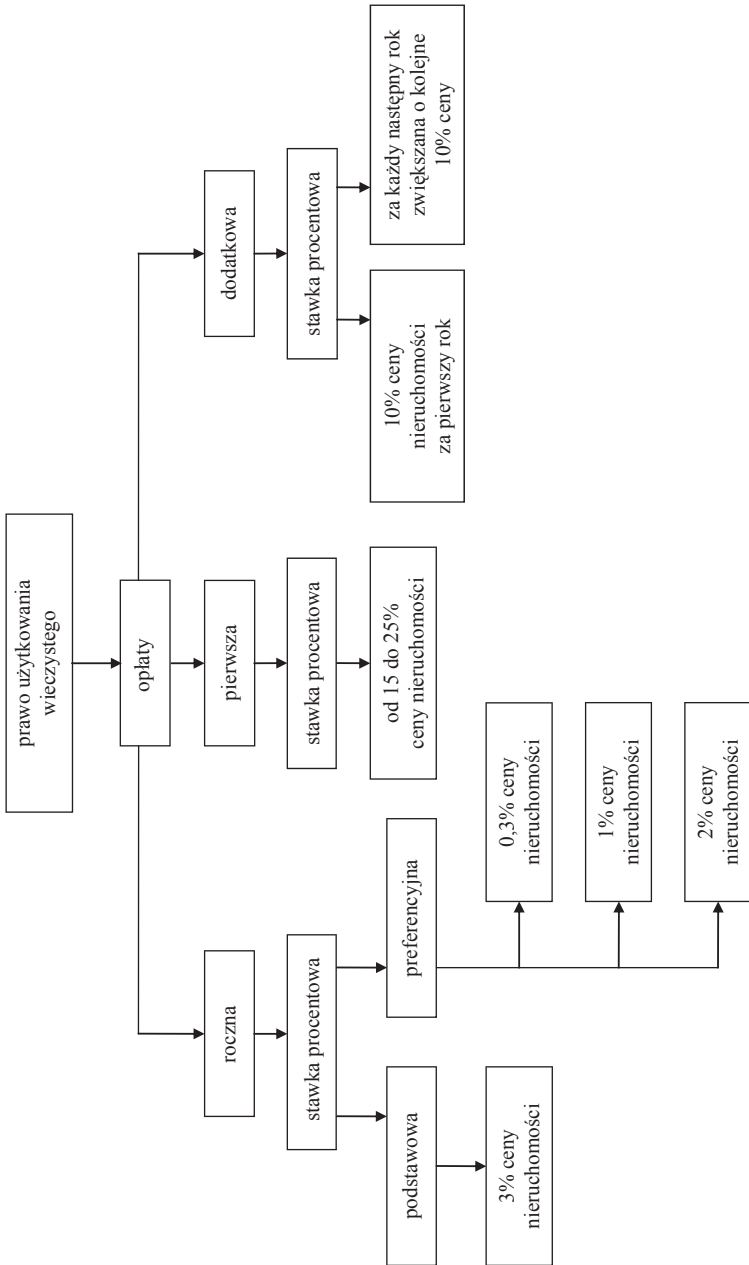
1.2. Rodzaje opłat i ich ustalanie

1.2.1. Opłata pierwsza

Pierwsza opłata ma przede wszystkim pełnić funkcję gwarancyjną wykonywania prawa użytkowania wieczystego przez użytkownika wieczystego w granicach określonych nie tylko przez ustawy, ale również przez umowę ustanowienia tego prawa (bądź w decyzji administracyjnej potwierdzającej jego ustanowienie z mocy prawa – np. przekształcenie zarządu w użytkowanie wieczyste gruntu z 5.12.1990 r. z mocy prawa na rzecz państwowych i komunalnych osób prawnych).

Wysokość pierwszej opłaty ustala się według stawki procentowej zawierającej się w przedziale od 15 do 25% ceny nieruchomości gruntowej, przy czym zależy ona w istocie od sposobu wyłonienia przyszłego użytkownika wieczystego – w drodze przetargu lub rokowań (tryb bezprzetargowy). Cena wywoławcza nie może być jednak niższa niż wartość rynkowa nieruchomości (prawa własności nieruchomości przed obciążeniem prawem użytkowania wieczystego), gdzie do określenia wartości nieruchomości uprawniony jest jedynie rzeczoznawca majątkowy (art. 7 GospNierU). Jednakże cena transakcyjna nieruchomości, stanowiąca podstawę do naliczenia wysokości pierwszej opłaty, zazwyczaj odbiega od ceny wywoławczej, w zależności od tego, czy wybrany nabywca zaproponował kwotę wyższą, czy też nikt z zainteresowanych nie zaoferował nawet ceny wywoławczej, co umożliwia obniżenie jej w kolejnych przetargach.

Wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty (w przedziale od 15 do 25%) ustala organ reprezentujący publicznego właściciela nieruchomości (starosta działający w imieniu Skarbu Państwa, wójt, burmistrz i prezydent miasta – działający w imieniu gminy, zarząd powiatu – działający w imieniu powiatu i zarząd województwa – działający w imieniu samorządu województwa) w ofercie oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia), niezależnie od celu na jaki nieruchomość oddawana jest w użytkowanie wieczyste. Ustalona na podstawie wspomnianej stawki kwota pierwszej opłaty może być obniżona jedynie w przypadku zastosowania od niej bonifikaty, w ustawowo



określonej sytuacji. Bonifikata udzielana jest przy tym od kwoty nominalnej opłaty rocznej, a nie od stawki procentowej.

Po ustaleniu wysokości stawki procentowej, nie może być ona już modyfikowana zarówno przez organ reprezentujący właściciela nieruchomości, jak i potencjalnych nabywców nieruchomości wyłanianych w drodze przetargu. Nie jest jednak wykluczone, aby w przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, przedmiotem rokowań uczynić nie tylko samą cenę nieruchomości, ale również wysokość stawki procentowej pierwszej opłaty, z zachowaniem jednak jej wysokości w granicach ustawowego przedziału procentowego – pomiędzy 15 a 25%. Ostateczne ustalenie wysokości pierwszej opłaty należnej do uiszczenia dokonywane jest w umowie ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego.

Kwota pierwszej opłaty nie podlega waloryzacji, jak również nie może być aktualizowana, ponieważ jest to należność mająca być uiszczona jednorazowo w terminie nie późniejszym, niż do dnia zawarcia umowy ustanowienia prawa użytkowania wieczystego w przypadku wyłonienia nabywcy w drodze przetargu. Zawarcie umowy nie może nastąpić w terminie krótszym, niż po upływie 7 dni, licząc od daty doręczenia nabywcy zawiadomienia o miejscu i terminie zawarcia umowy (art. 41 ust. 1 GospNierU). Powołane zawiadomienie musi być wysłane do nabywcy w terminie nie dłuższym, niż 21 dni licząc od daty rozstrzygnięcia przetargu, chociaż sam termin zawarcia umowy może być wyznaczony na dzień o wiele późniejszy. Skoro zatem uiszczenie pierwszej opłaty musi nastąpić najpóźniej do dnia zawarcia umowy, osoba (osoby) występująca w imieniu organu reprezentującego aktualnego publicznego właściciela nieruchomości nie jest uprawniona do podpisania umowy bez jednoznacznego stwierdzenia uiszczenia pierwszej opłaty przez nabywcę.

W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nabywcy wyłonionemu w trybie bezprzetargowym, publiczny właściciel nieruchomości może zażądać uiszczenia pierwszej opłaty jednorazowo do dnia zawarcia umowy, bądź też opłata ta może być rozłożona na oprocentowane raty na okres do 10 lat (art. 71 ust. 3 GospNierU). W takim przypadku, pierwsza rata jest płatna w terminie do dnia zawarcia umowy, zaś pozostałe wraz z oprocentowaniem

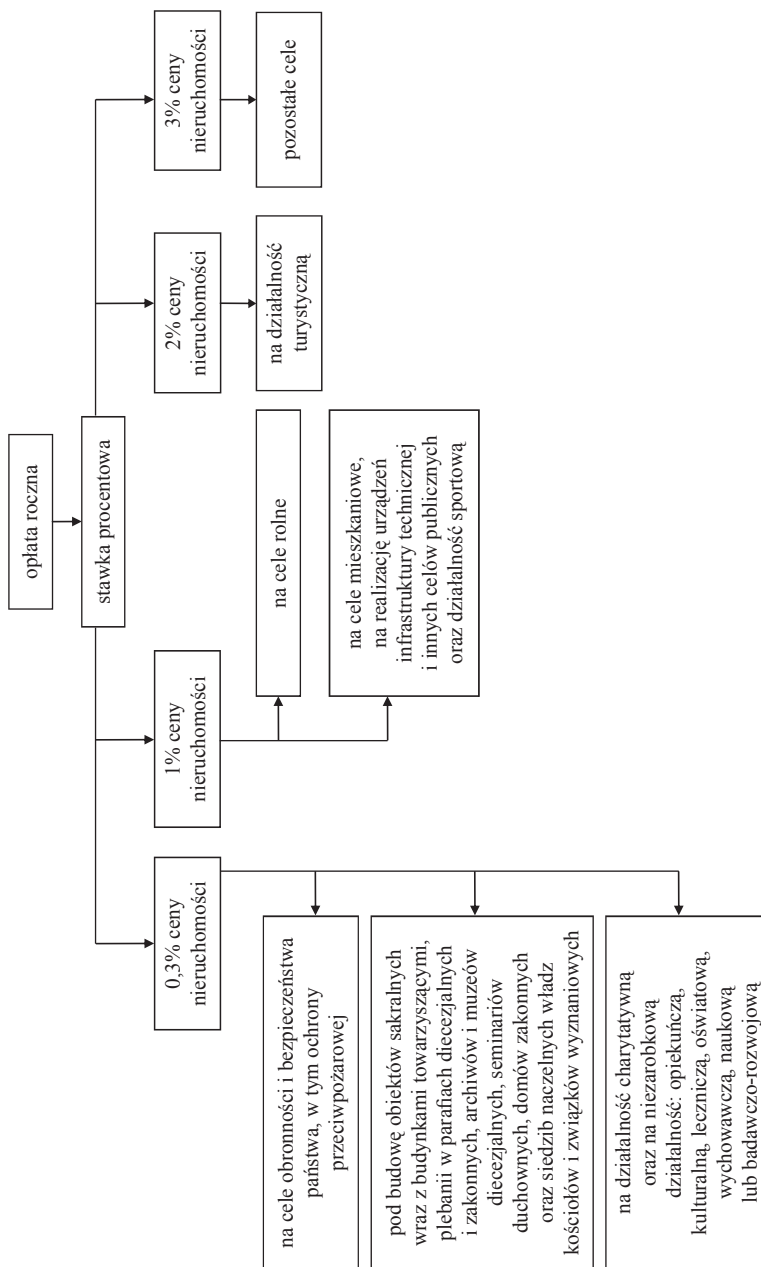
– w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70 ust. 2 w zw. z art. 71 ust. 3 GospNierU). Rozłożona na raty nieuiszczona część pierwszej opłaty podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP, chyba że wojewoda w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a rada lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu lub województwa, zastosują inne stopy oprocentowania.

Pierwsza opłata nie jest należna w przypadku zamiany prawa własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na prawo własności, a także zamiany praw użytkowania wieczystego dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami. Ponadto, opłaty tej nie pobiera się w przypadku zamiany prawa własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na prawo własności nieruchomości, a także wzajemnej zamiany praw użytkowania wieczystego pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego a innymi podmiotami (osobami fizycznymi i osobami prawnymi) prawa użytkowania wieczystego.

1.2.2. Opłata roczna

1.2.2.1. Termin uiszczenia

Opłaty roczne stanowią swoisty czynsz pobierany przez publicznego właściciela nieruchomości gruntowej za wykonywanie względem niej prawa użytkowania wieczystego (korzystania z niej w granicach określonych przez ustawy i umowę z wyłączeniem innych osób) przez użytkownika wieczystego. Wnosi się je z góry przez cały okres wykonywania prawa użytkowania wieczystego, w terminie do 31 marca, z wyłączeniem pierwszego roku, w którym zawarto umowę ustanowienia tego prawa. Termin wnoszenia opłat rocznych może być zmieniony w obrębie danego roku, ale tylko na wniosek użytkownika wieczystego (art. 71 ust. 4 GospNierU). Wniosek ten musi być złożony nie później niż 14 dni przed 31 marca danego roku i podlega ocenie organu reprezentującego publicznego właściciela



nieruchomości. Zmiana terminu płatności opłaty rocznej dokonywana jest w drodze umowy, ponieważ ustawodawca nie zastrzegł innej formy dla dokonywania takiej zmiany. Termin uiszczania opłaty rocznej stanowi zaś sprawę cywilną, dlatego podlega rozstrzygnięciu w ramach zgodnej woli stron – publicznego właściciela nieruchomości i jej użytkownika wieczystego. Wniosek użytkownika wieczystego o zmianę terminu płatności stanowi zatem swoistą ofertę zmiany tego terminu, na którą publiczny właściciel nieruchomości zobowiązany jest udzielić odpowiedzi w formie cywilnoprawnej. Zmiana terminu płatności nie może być rozstrzygana jednostronnie, jak również nie może być rozstrzygana aktem administracyjnym, ponieważ nie stanowi sprawy z zakresu administracji publicznej.

W przypadku opóźnienia uiszczenia opłaty rocznej, po upływie 31 marca danego roku, użytkownik wieczysty zobowiązany jest do uiszczenia dodatkowo także ustawowych odsetek liczonych od dnia opóźnienia. Po upływie 3 lat od daty wymagalności opłaty rocznej za określony rok, użytkownik wieczysty może podnieść zarzut 3-letniego przedawnienia świadczenia z tego tytułu (jako świadczenia okresowego). Opłata roczna podlega ściągnięciu w trybie egzekucji komorniczej, jako świadczenie cywilnoprawne, ale dopiero po uzyskaniu tytułu wykonawczego, którym jest orzeczenie sądu cywilnego wydane w ramach postępowania o zapłatę.

Odmiennie unormowano termin uiszczania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: ZWRSP). Polska Akademia Nauk (dalej: PAN) oraz instytuty badawcze mające w użytkowaniu wieczystym takie nieruchomości, zobowiązani są do uiszczania opłaty rocznej na rachunek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa do 15 lutego każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy (art. 17b ust. 2 ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.; dalej: GospNierSPU).

1.2.2.2. Stawki procentowe opłaty

Zgodnie z art. 72 ust. 1 GospNierU, wysokość opłaty rocznej ustala się w kwocie wynikającej z ustawowo określonej stawki