

# UŻYTKOWANIE WIECZyste A PRZEZNACZENIE NIERUCHOMOŚCI W STUDIUM W PROCESIE AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ



**Grzegorz Bartkowiak**

Kancelarii Prawnej RGGB  
Grzeszkowiak Bartkowiak sp.j.

Poniższy artykuł został napisany z perspektywy prawnika – zawodowego pełnomocnika – zajmującego się w pracy reprezentacją osób fizycznych oraz przedsiębiorców. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie praktycznego aspektu roli studium w procesie szacowania wartości nieruchomości w procedurze aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Jednocześnie zachęcam do dyskusji, czy studium może być w ogóle brane pod uwagę w procesie szacowania nieruchomości, w sytuacji gdzie wpływa to bezpośrednio na prawa obywatela.

## I. Wprowadzenie

Pomysł na napisanie niniejszego artykułu pojawił się jeszcze pod koniec ubiegłego roku, gdy prowadziłem sprawę aktualizacji opłaty rocznej za grunty użytkowane rolniczo. Jest to o tyle ciekawe, że w takim wypadku teoria i rzeczywistość znajdują się nieuchronnie na kursie kolizyjnym, a dualizm regulacyjny prawa użytkowania wieczystego – po raz kolejny odśladania swoje niedoskonałości.

W niniejszym artykule postaramy się zmierzyć z regulacjami systemowymi użytkowania wieczystego oraz norm planistycznych, rzuconych niejako „przeciw sobie” w procedurze administracyjnej aktualizacji opłaty rocznej, gdzie pojawia się operat szacunkowy, w którym przeznaczenie nieruchomości określono właśnie na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej „studium”). Należy zatem zważyć co następuje.

Ostatnie lata to prawdziwa karuzela na rynku nieruchomości. Najpierw gigantyczny wzrost cen nieruchomości, a następnie recesja, kryzys gospodarczy i drastyczny spadek obrotu nieruchomości, oczywiście znajdujący odzwierciedlenie w poziomie ich cen. Jak każda akcja, tak i ta otrzymała swoją reakcję w postaci znacznego wzrostu aktywności administracji publicznej. Samorząd terytorialny oraz Skarb Państwa postanowiły również skorzystać na

boomie nieruchomościowym. Jednakże trzeba pamiętać, że prawo to system, a jego ciągle zmienianie może doprowadzić do różnych tarć przy próbie stosowania go do stanów prawnych ukształtowanych w przeszłości – takich jak np. prawo użytkowania wieczystego.

Drugim aspektem boomu był niezwykły wzrost aktywności planistycznej samorządu terytorialnego, który zaowocował nowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz niezliczoną ilością decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy. Niestety, kryzys który pojawił się na rynku w wielu miejscach wstrzymał procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pozostawiając jedynie w mocy studium.

Przy wzroście wartości nieruchomości państwo polskie nie zapomniało też o użytkownikach wieczystych – wzrosła natychmiast liczba postępowań dotyczących aktualizacji opłaty rocznej za prawo użytkowania wieczystego.



Aktualizacja opłaty rocznej to procedura administracyjna, której przepisy materialne reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami, a procedurę Kodeks Postępowania Administracyjnego. Podobnie jak przy wywłaszczeniach, rencie planistycznej, czy też opłacie adiacenckiej, tak i tu elementem wspólnym tych procedur jest ustalanie wartości nieruchomości – a skoro o tym mowa, to konsekwencją musi być pojawienie się operatu szacunkowego jako obiektywnego środka dowodowego określającego tę wartość.

Tym samym rozpoczął się proces kształtowania się praktyki stosowania prawa w zakresie tej procedury. Wśród wielu elementów praktycznego wykorzystania prawa skupimy się na strukturze prawnej prawa użytkowania wieczystego (istoty tej instytucji) oraz jego „kompatybilności” z obecnym, szeroko rozumianym prawem gospodarki nieruchomościami oraz prawem planowania przestrzennego.

Ustawodawca regulując kwestie wyceny nieruchomości, prawidłowo, uregulował sytuacje typowe i, w założeniu, zgodne z systemem prawa. Jednakże życie po raz kolejny pokazało, że nie wszystko jest tym czym wydaje się być na pierwszy rzut oka.

Niedostrzeżenie pewnych zależności prawnych może skutkować, przy wycenie nieruchomości, wadą kwalifikowaną, w konsekwencji może doprowadzić do prawnego unicestwienia dowodu jakim jest operat szacunkowy.

## II. Prawo użytkowania wieczystego i jego istota

**P**rawo wieczystego użytkowania pojawiło się w polskim systemie prawnym wraz z ustawą z dnia 14. lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Jednakże nie było ono samoistnym wytworem ustawodawcy polskiego ale efektem prób legislacyjnych podejmowanych po wojnie, a które miały na celu dopasowanie prawa własności do nowej rzeczywistości politycznej. Kwestie natury ideologicznej nie będą nas w tej chwili zastanawiały, ponieważ głównym celem jest w tym momencie zbadanie struktury prawnej instytucji, które niejako przygotowały grunt pod wprowadzenie do naszego systemu prawnego wieczystego użytkowania, a co ważniejsze pokazanie jego istoty.

Po pierwsze, należy ustalić chronologię ewolucji instytucji prawnych, aż do stanu obecnego:

- 1) prawo zabudowy;
- 2) wieczysta dzierżawa;
- 3) własność czasowa;
- 4) „użytkowanie wieczyste”.

Oczywiście pamiętać należy, iż przedmiotem naszych rozważań będzie jedynie istota tych praw.

Zanim jednak przejdziemy do omawiania instytucji prawnych, które poprzedziły wieczyste użytkowanie, trzeba w pierwszej kolejności omówić przyczyny pojawienia się takich unormowań w polskim systemie prawnym.

Punktem wyjścia tych rozważań jest niewątpliwie wiek XIX i towarzyszący mu rozwój miast oraz napływ do tychże uboższych warstw społeczeństwa. Wraz z napływem ludności coraz bardziej zaczęła uwypuklać się potrzeba mieszkaniowa (dodajmy jak najtańsza). Naturalnym więc rozwiązaniem była reakcja państwa polegająca na popieraniu budownictwa mieszkaniowego. Samo popieranie jednak nie wystarczyło, ponieważ realizowanie tej potrzeby uzależnione było od przekazywania gruntów pod to budownictwo, a to zrodziło z kolei po stronie państwa potrzebę poszukiwania form prawnych, pozwalających z jednej strony na oddanie gruntu pod budownictwo mieszkaniowe, z drugiej zaś strony na kontrolę realizacji przedsięwzięcia i powrót już zabudowanego gruntu pod władztwo państwa. Jak więc widać prawo własności jako nieograniczone czasowo, a także pozwalające właścicie-

lowi na swobodne korzystanie z gruntu nie mogło stanowić odpowiedzi. Wobec powyższego widać, iż nurtem przewodnim jest zabudowanie cudzego gruntu (trzeba więc mieć taką możliwość).

Przed drugą wojną światową na terenach drugiej Rzeczypospolitej istniało i funkcjonowało prawo zabudowy (*Erbbaurecht*) w formie najpierw §§1012-1017 BGB a następnie rozporządzenia z dnia 15-01-1919r. o prawie zabudowy na terenach byłego zaboru pruskiego, oraz ustawy z dnia 26-04-1912r. o prawie zabudowy na terenach byłego zaboru austriackiego.

Po zakończeniu wojny, nowe władze polskie rozpoczęły za pomocą dekretów regulacje kwestii własności państwowej. W nowych warunkach politycznych ten właśnie rodzaj własności miał stać się dominujący, stąd wspólną cechą wszystkich omawianych instytucji było ich ograniczenie przedmiotowe właśnie do gruntów stanowiących własność państwa (szeroko rozumianą).

Wobec powyższego dekretem z dnia 26-10-1945r. zostało powołane do życia „ujednolicone” prawo zabudowy [PZ]. Omawiany dekret wszedł w życie w dniu 21-11-1945r.

Pojęcie prawa zabudowy zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 1 PZ, który stanowił: *Państwo lub związki samorządu terytorialnego, będące właścicielami gruntu, mogą ustanowić na rzecz innej osoby na całości lub części tego gruntu prawo wzniesienia jednego lub większej ilości budynków na czas i za wynagrodzeniem, oznaczonymi w umowie (prawo zabudowy)*. Tak więc dokonując egzegezy powyższego przepisu możemy postarać się o zdefiniowanie pojęcia prawa zabudowy. Pierwszym rzucającym się w oczy elementem tej definicji będzie ograniczenie podmiotowe i przedmiotowe leżące po stronie tego kto ustanawia prawo zabudowy. Podmiotem mogącym to prawo ustanowić jest więc jedynie państwo (skarb państwa) lub związki samorządu terytorialnego. Przedmiotem tego prawa mogą być wyłącznie grunty stanowiące własność tych podmiotów, przy czym grunt może być oddany w całości lub w części w prawo zabudowy. Istotą tego prawa jest wzniesienie budynku lub budynków na tym gruncie. Kolejnym elementem składowym definicji jest ograniczenie czasowe tego prawa, określone w sposób bezwzględny na okres czasu od 30 – 80 lat z możliwością przedłużenia na lat 20 (*art. 3 PZ*). Należy

dodać w tym miejscu, iż przedłużenia takie mogły być dokonywane wielokrotnie. Do istoty tego prawa należało też wynagrodzenie. Zabudowca otrzymywał więc grunt państwowy w celu wzniesienia na nim budynków. Zabudowcą mogła być osoba (zarówno fizyczna jak i prawna). Należy teraz zastanowić się nad charakterem otrzymywanego prawa. Rozstrzygał o tym art. 1 ust. 2 PZ stanowiąc, iż ten kto uzyskał prawo zabudowy stawał się właścicielem budynku i jednocześnie użytkownikiem gruntu. Prawo zabudowy było zbywalne, dziedziczne i obciążalne (*art. 5 PZ*).

Ustanowienie prawa zabudowy odbywało się, pod rygorem nieważności, w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. Prawo zabudowy podlegało wpisowi do ksiąg hipotecznych (gruntowych), a gdy grunt takowej nie posiadał to prawo to można było ustanowić równocześnie z założeniem tej księgi. Zwróćmy więc uwagę, że innej formuły powstania tego prawa nie było.

Równoległe do prawa zabudowy, ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. dekret o gruntach warszawskich) [DGW]. Wraz z tym dekretem pojawiła się instytucja dzierżawy wieczystej.

Wieczysta dzierżawa była formą tzw. własności podzielonej występującą obok prawa zabudowy. Jej istota polegała na tym, że każdemu z właścicieli tego prawa przysługiwały inne atrybuty tego prawa. Właścicielowi użytkowemu przysługiwało prawo do korzystania z rzeczy, natomiast właścicielowi zwierzchniemu prawo rozporządzania rzeczą oraz pobierania od właściciela użytkowego świadczeń czynszowych. Zgodnie z DGW prawo wieczystej dzierżawy było realizowane na drodze roszczenia, poprzez wydanie decyzji przez gminę i ustanawiane za symbolicznym czynszem. Również w tej formule chodziło o jak najszybszą odbudowę stolicy.

Kolejnym etapem poszukiwań ustawodawcy była tzw. własność czasowa, która pojawiła się w porządku prawnym wraz z dekretem z dnia 11 października 1946r. Prawo Rzeczowe [PRz]. Uregulowane zostało ono w art. 100 – 112 PRz.

Pojęcie własności czasowej zostało zdefiniowane w art. 100 §1 PRz jako: *Przeniesienie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo przez związki samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną prawa publicznego może nastąpić z zastrzeżeniem, że z upływem*



oznaczonego terminu własność powróci samą przez się prawem do zbywcy (własność czasowa). Podobnie jak to miało miejsce przy omawianiu prawa zabudowy, również w tym przypadku należy po kolei omówić elementy składowe tej definicji. Była to instytucja podobna do prawa zabudowy, a więc jej istotą była zabudowa gruntu.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (co miało miejsce 22 października 1961r.) pojawiło się w polskim systemie prawnym prawo wieczystego użytkowania. Na gruncie wskazanej wyżej ustawy było ono ograniczonym prawem rzeczowym. Taki pogląd był bezsporny w literaturze przedmiotu do dnia 1 stycznia 1965r., czyli do dnia wejścia w życie kodeksu cywilnego.

Kodeks cywilny po dziś dzień normuje instytucję prawa użytkowania wieczystego, jednak „dzieli się” tą regulacją z ustawą o gospodarce nieruchomościami. W każdym jednak wypadku użytkowanie wieczyste związane jest z celem na jaki oddano nieruchomość (najczęściej zabudową terenu) w ten czy inny sposób. Zważmy więc co następuje.

W tradycyjnym ujęciu prawo rzeczowe dzieliło się na własność i prawa rzeczowe ograniczone. Tymczasem systematyka kodeksu cywilnego umiejscowiła użytkowanie wieczyste pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Powstała więc instytucja pośrednia, którą można było nazwać prawem do własności podobnym. Taki pogląd odpowiadał na pewno ówczesnej władzy. Użytkownik wieczysty był bowiem właścicielem budynków ale tylko użytkownikiem gruntu.

Od początku swego istnienia prawo użytkowania wieczystego towarzyszył dualizm regulacyjny. Jako prawo rzeczowe podlegało regułom interpretacyjnym prawa cywilnego. Jednak z uwagi na przedmiot oraz kwalifikowany podmiot ustanawiający (szeroko rozumiane państwo) procedury z nim związane były domeną prawa publicznego.

W tym miejscu trzeba pokazać strukturę użytkowania wieczystego po to, aby dostrzec powody dla których budzi ono po dziś dzień wiele kontrowersji.

W pierwszej kolejności należy przybliżyć sobie pojęcie prawa użytkowania wieczystego. Ta materia należy do problematyki prawa cywilnego. Szczególnie miejsce zajmuje tu art. 232 KC,

który wskazuje na podmioty i przedmiot użytkowania wieczystego. Definitywnie więc prawo użytkowania wieczystego zostało znacznie ograniczone swym zasięgiem przedmiotowym i podmiotowym. Niwelację zapisu §1 w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa stanowi art. 13 ust. 1 UGN, który rozszerza zasięg stosowania tej instytucji do wszystkich nieruchomości stanowiących własność podmiotów tam wskazanych.

Co ciekawe, prawo użytkowania wieczystego jest pojęciowo ułokowane pomiędzy własnością (do której często się odwołuje) a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Treść tego prawa jest jeszcze definiowana w prawie prywatnym, ale czynsz, czyli opłata roczna, jest już w pełni regulowana przepisami UGN. Użytkowanie wieczyste jest ustanawiane, co do zasady, ustanawiane na okres 99 lat, ale nie krócej niż na lat 40 lat.

Prawo użytkowania wieczystego dziś może powstać, co do zasady, w wyniku zawarcia umowy, zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednakże przez lata od momentu swego powstania powstawało ono na kilka innych sposobów, a mianowicie:

- 1) z mocy prawa;
- 2) w wyniku czynności cywilnoprawnej (umowa);
- 3) w drodze decyzji administracyjnej;
- 4) przez zasiedzenie;
- 5) w drodze dziedziczenia;
- 6) w drodze realizacji roszczenia przewidzianego w art. 231 KC.

Do stworzenia masy problemów interpretacyjnych oraz wykonywania tego prawa przyczyniły się w zdecydowanej większości sposoby powstania wskazane w pkt 1 i 3. W tym miejscu pojawił się dodatkowo pewien problem natury praktycznej.

W każdym wypadku, dla zaistnienia prawa użytkowania wieczystego w obrocie, konieczny był (i jest nadal) konstytutywny wpis do księgi wieczystej. W tej sytuacji często mylone były ze sobą sposoby powstania użytkowania wieczystego z mocy prawa i w drodze decyzji administracyjnej. Oba przypadki związane są z wydaniem decyzji administracyjnej, z tym że przy powstaniu z mocy prawa decyzja administracyjna ma charakter deklaracyjny, a w drugim przypadku charakter konstytutywny. Rodzi się naturalne pytanie – po co więc owa deklaracyjna decyzja. Jej byt prawny znajduje swoje uzasadnienie

w konstrukcji systemu ksiąg wieczystych, które dla wpisu wymagają dokumentu (mówiąc potocznie „podkładki”).

Wielość sposobów postania prawa użytkowania wieczystego, to jednocześnie wielość podejść praktycznych.

W systemie gospodarki komendowanej prawo użytkowania wieczystego spełniało swoją rolę, jednak w wyniku transformacji ustrojowej roku 1989 wiele uległo zmianie. Przyspieszenie legislacyjne początku lat 90-tych, spowodowało spory zamęt. Na uwagę zasługuje tu słynna już ustawa z dnia 29 września 1990r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (*Dz.U. 1990/79/464*), która to ustanowiła, że: *Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5 grudnia 1990r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego.* Do dziś dnia ów zapis rodzi wiele problemów, a co za tym idzie pokazuje, że w wielu miejscach prawo rozumiane jako system nie jest kompatybilne.

Jedną z konsekwencji takiego stanu rzeczy była utrata podstawowego celu ekonomicznego użytkowania wieczystego, czyli zabudowa. W kolejnych latach, użytkowanie wieczyste stało się przedmiotem obrotu cywilnoprawnego tak jak prawo własności.

Wszystkie te wskazane wyżej instytucje oraz prawo użytkowania wieczystego łączyło jeszcze jedno – odpłatność na rzecz właściciela nieruchomości, co nie pozostanie bez znaczenia dla dalszej części niniejszego opracowania.

Po omówieniu tego aspektu przejść należy do kwestii przeznaczenia nieruchomości, a następnie dokonać odpowiedniego porównania.



### III. Przeznaczenie nieruchomości – aspekt praktyczny

**P**rzeznaczenie nieruchomości w ujęciu praktycznym jest domeną ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasadą co do przeznaczenia terenu jest art. 4 ust. 1 UPZP, który stanowi że: *Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.*

Powyższe nie budzi, żadnych wątpliwości interpretacyjnych, bowiem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinują sposób korzystania z nieruchomości. W braku tegoż planu ustawodawca przewidział dwie sytuacje (art. 4 ust. 2 UPZP), a mianowicie:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy;

Innymi słowy, aby móc się budować na nieruchomości (w domyśle – realizować cel użytkownika wieczystego) potrzeba jednego ze wskazanych wyżej elementów.

Wpływ obywatela (tudzież użytkownika wieczystego) na miejscowy plan czy decyzję administracyjną uregulowany jest normatywnie. Określenie tego zakresu pomoże nam w ocenie kompatybilności prawa zagospodarowania przestrzennego z naszym prawem użytkownika wieczystego.

Po pierwsze, procedura planistyczna. Została ona unormowana w art. 9 do 37 UPZP. Dla nas, na tym etapie istotny jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Celowo pomijam w tym miejscu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ponieważ jego procedura będzie omówiona w innym kontekście poniżej.

Początkiem procedury uchwalania miejscowego planu jest okoliczność, że istnieje już w obrocie studium. Wynika to bezpośrednio z art. 9 ust. 4 UPZP. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 8 UPZP plan

miejscowy jest aktem prawa miejscowego – co czyni go prawem powszechnie obowiązującym na terenie, którego dotyczy (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Tym samym plan miejscowy kształtuje prawa i obowiązki obywateli (w tym także użytkowników wieczystych) w zakresie możliwości zagospodarowania terenu. Ta okoliczność została szczegółowo unormowana w art. 6 UPZP. W tym momencie pojawiają się dwie kwestie:

- Pierwsza – czy cel użytkownika wieczystego jest chroniony przez prawo?
- Druga – czy użytkownik wieczysty ma jakikolwiek realny wpływ na uchwalany plan?

Skoro genezą planu miejscowego jest studium, to należy prześledzić jego procedurę i ów wpływ czynnika społecznego na ochronę jego interesów.

Pojęcie i skuteczność prawną studium reguluje art. 9 UPZP. Studium jest aktem prawnej aktywności administracji publicznej, który określa politykę przestrzenną gminy, a w tym lokalne zasady gospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 UPZP). Wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania studium ma rada gminy – a więc kolegialny organ stanowiący gminy (art. 11a i art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym Dz.U. 2013r. poz. 594 ze zm.). Ten sam organ uchwała również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – dla którego zapisy wcześniej uchwalonego studium są wiążące (art. 9 ust. 4 UPZP). Oznacza to, że procedura planistyczna gminy została w całości poddana pod jurysdykcję organu stanowiącego.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 UPZP studium nie jest aktem prawa miejscowego. Stwierdzenie to ma doniosłe skutki. Jeżeli więc studium nie jest aktem prawa miejscowego ani aktem indywidualnym z zakresu administracji samorządowej, to czym jest? Na pewno nie jest źródłem praw lub obowiązków obywateli (w tym również użytkowników wieczystych). Wydaje się, że stanowi ono jedynie preludeum dla miejscowego planu i tylko ten ostatni jest mu podporządkowany.

O tym jakie uwarunkowania mają być uwzględnione w studium rozstrzyga katalog umiejscowiony w art. 10 ust. 1 UPZP. Obejmuje on 15 pozycji, z których żadna wprost nie nakazuje w sposób bezwzględny respektowania postanowień umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Na szczegól-

ną uwagę zasługuje unormowanie art. 10 ust. 1 pkt 8 UPZP, gdzie nakazano uwzględnienie uwarunkowania wynikającego ze stanu prawnego gruntów. W tym miejscu warto przyjrzeć się podejściu judykatury i przywołać kilka orzeczeń sądownictwa administracyjnego dotyczących tej właśnie normy prawnej.

Pierwszym analizowanym orzeczeniem będzie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2008r. (I SA/Wa 580/2008), gdzie w sentencji możemy przeczytać: *O ile w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ingerencja gminy w prawo własności (prawo wieczystego użytkowania) jest dopuszczalna, to musi być ona usprawiedliwiona z punktu widzenia zasad i wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, tj. czy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości i wykonywaniu prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) są niezbędne dla zrealizowania koniecznych funkcji publicznych gminy.* Oznacza to, że respektowanie ustaleń dla użytkownika wieczystego musi ustąpić przed celami wynikającymi z ustawy. W przedmiotowym orzeczeniu WSA wziął jednak w obronę użytkownika wieczystego, ponieważ w uzasadnieniu to tegoż wyroku możemy przeczytać: *Przy uchwalaniu nowego Studium organ powinien zatem uwzględnić dotychczasowe zagospodarowanie i przeznaczenie terenu, wynikające z postanowień zawartej umowy wieczystego użytkowania, zgodnie z którą E. spółka z o.o. z siedzibą w W. jako użytkownik wieczysty zobowiązała się wobec W. do zabudowy przedmiotowej nieruchomości do dnia 31 grudnia 2010r.. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przedmiotowego studium spowodowałoby bowiem zmianę sposobu wykonywania prawa przysługującego stronie skarżącej w odniesieniu do wskazanych działek i znieweczyło skutek jaki wynikać miał z zawartej umowy wieczystego użytkowania, a dotyczący zabudowania przedmiotowych działek ewidencyjnych o nr (...) i (...) z obrębu (...) położonych w W. przy ulicy (...).* Zwróćmy jednak uwagę, że nawet zdaniem Sądu to dopiero plan miejscowy, uchwalony na podstawie wadliwego studium, doprowadziłby do zmiany przeznaczenia terenu. Oznacza to w logicznej implikacji, że studium jest jedynie aktem wewnętrznego władztwa administracji



i nie może już na tym etapie rodzić żadnych praw i obowiązków po stronie obywateli. Oczywiście studium wciąż pozostaje wytyczną dla planu miejscowego i urealnia swoje zapisy właśnie przez jego uchwalenie.

W kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych również uwidoczniła jest możliwość zmian przeznaczenia terenu pomimo zastanego stanu prawnego, i tak: w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2008r. (II SA/Po 443/2008) stwierdzono: *Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu i stanu prawnego gruntów. Nie znaczy to jednak, że nie można dokonać zmiany przeznaczenia danego terenu. Organ gminy, zmieniając dotychczasowe przeznaczenie przedmiotowego terenu o funkcji żywicielskiej, rolniczej na funkcję sportowo-rekreacyjną, z możliwością budowy otwartych, niekubatorowych obiektów sportowych w zieleni, nie naruszył powyższych przepisów.* Następnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008r. (II SA/Gd 702/2007) stwierdzono: *Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenia prawa własności. Ograniczanie to musi być ujęte w ustawie i nie naruszać istoty prawa własności. Uchwała w sprawie uchwalenia studium zagospodarowania przestrzennego należy do ustawowo przyznanego władztwa planistycznego, i jako taka, gdy jest zgodna z prawem, może kształtować zakres prawa własności. Przeznaczenie działki skarżącego na tereny leśne uwzględnia uwarunkowania o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie pozbawia skarżącego władztwa nad sporną nieruchomością, a jedynie ogranicza możliwość jego wykonywania.* W takim stanie rzeczy zasada *pacta sunt servanda* doznaje dość poważnego ograniczenia i użytkownik wieczysty nie dysponuje żadnym absolutnie pewnym instrumentem prawnym do obrony swojego interesu.

Kolejnym elementem do rozważenia jest realny wpływ jednostki na uchwalenie studium a następnie planu miejscowego. Jak już podniesiono wcześniej wyłączną kompetencję w zakresie tworzenia i uchwalania studium ma

gmina. Udział szeroko rozumianego czynnika społecznego a więc obywateli, przedsiębiorców lub innych podmiotów został ograniczony jedynie do składania uwag do projektu studium, o czym wprost rozstrzyga art. 11 pkt 11 UPZP. Niestety, w chwili składania tych uwag nie wiadomo nawet jaki będzie tryb ich rozpatrzenia, ponieważ dopiero w uchwałach rady gminy co do studium rozstrzyga się jednocześnie o sposobie rozpatrzenia złożonych uwag (art. 12 ust. 1 UPZP). Oznacza to, że wpływ obywatela jako jednostki jest iluzoryczny, a obrony swych interesów będzie mógł dopiero dochodzić w sądzie – ale tylko w zakresie zgodności studium z prawem a nie jego interesem. Podobnie jest przy uchwalaniu planu miejscowego, gdzie ponownie można składać uwagi (art. 17 pkt 11 UPZP), a następnie są one rozpoznawane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 17 pkt 12 UPZP).

W tym więc zakresie użytkownik wieczysty może znaleźć się w sytuacji, gdzie kształt jego prawa może być modyfikowany bez jego udziału, mimo że istota jego prawa wypływa z prawa cywilnego zakładającego równorzędność podmiotów stron tego stosunku prawnego.

Najważniejszym aspektem badanej przez nas procedury planistycznej będzie jednak inny czynnik, a mianowicie: czas. Dokładana analiza procedury planistycznej ujawnia bardzo poważny mankament legislacyjny jakim jest brak określenia przedziału czasowego pomiędzy uchwaleniem studium a uchwaleniem planu miejscowego. Oznacza to, że realnie (i tak dzieje się bardzo często) samorząd gminny dysponuje wszakże studium, ale nie uchwałą planu miejscowego. Takie rozwiązanie utrzymuje co prawda status quo w odniesieniu do aktualnego zagospodarowania, ale jednocześnie uniemożliwia właścicielom nieruchomości lub użytkownikom wieczystym „dopasowanie” przeznaczenia ich terenu do stanu jaki przewiduje właśnie studium. Ktoś może oczywiście spytać: czy to ma jakiegokolwiek znaczenie? I w tym miejscu dochodzimy do sedna problemu jakim jest aktualizacja opłaty rocznej w przypadku prawa użytkowania wieczystego i związana z tym procedura administracyjna, która przewiduje swym zakresem określenie w drodze operatu szacunkowego wartości nieruchomości przy zastosowaniu art. 154 ust. 2 UGN.

## IV. Studium jako element wyceny nieruchomości

**P**rocedura aktualizacji opłaty rocznej za prawo użytkowania wieczystego, podobnie jak samo to prawo charakteryzuje się dualizmem regulacyjnym. Można to postępowanie podzielić na dwa etapy: administracyjne (gdzie stosuje się kodeks postępowania administracyjnego) oraz sądowe (gdzie stosuje się kodeks postępowania cywilnego). Co ciekawe, ewentualny wynik postępowania administracyjnego nie ma żadnego wpływu na proces sądowy, o czym wprost traktuje art. 80 ust. 3 UGN.

Dla naszych wywodów istotnym będzie jednak tylko fragment tej procedury związany z określeniem wartości nieruchomości. Materiałną podstawą do rozpoczęcia procedury aktualizacyjnej jest art. 77 ust. 3 UGN, który stanowi że: *Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.* W takim stanie rzeczy mamy do czynienia z szacowaniem nieruchomości, czyli ustaleniem wartości rynkowej takiej nieruchomości. Zważyć należy co następuje.

Zgodnie z definicją ustawową, wycena nieruchomości jest postępowaniem, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości (art. 4 pkt 6 UGN). Skoro jest to postępowanie i podlega regułom prawa administracyjnego, to zastosowanie znajdzie zawsze kodeks postępowania administracyjnego. Sporządzenie operatu szacunkowego stanowi główny środek dowodowy w wielu postępowaniach administracyjnych, w tym również przy aktualizacji opłaty rocznej. Skoro więc jest dowodem w sprawie to podlega tzw. swobodnej ocenie dowodów (art. 80 KPA).

W tym miejscu należy odróżnić ocenę prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego (art. 157 ust. 1 UGN) od oceny wartości dowodowej przedłożonego w sprawie operatu szacunkowego. Oznacza to w prostej implikacji, że zarówno strona jak i organ prowadzący postępowanie zawsze mają prawo do kwestionowania i zgłaszania uwag do przedłożonego im operatu szacunkowego. Wynika to chociażby z wniosko-

wania dotyczącego możliwości prowadzenia przeciwdowodu nawet przeciwko treści dokumentów urzędowych (art. 76 §3 KPA). To właśnie w tym miejscu pojawia się dla rzeczoznawcy majątkowego „pułapka” związana ze środowiskiem prawnym w jakim się porusza. Dodatkowo, po nowelizacji dokonanej w październiku 2007 roku, ustawodawca zdawał się zachęcać strony postępowania do krytycznego (ale nie krytykanckiego) przyglądania się treści sporządzanych operatów (art. 156 ust. 1a UGN).

W kontekście rozważań poczynionych wcześniej, a więc struktury prawa użytkownika wieczystego oraz procedury planistycznej (w kontekście przeznaczenia nieruchomości), interesującym nas zagadnieniem będzie relacja art. 154 ust. 2 UGN do określenia wartości rynkowej nieruchomości rozumianej zgodnie z art. 151 ust. 1 UGN. Wskazana norma stanowi definicję legalną pojęcia „wartości rynkowej”, która opisuje ją jako najbardziej prawdopodobna cena do uzyskania na rynku.

W tym miejscu konieczne jest poczynienie pewnego zastrzeżenia. Otóż, przedmiotowa analiza dotyczy przypadków, gdy aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się wobec praw użytkownika wieczystego, które powstały w sposób inny niż umowa. Chodzi o to, że przy umownym ustanowieniu prawa użytkownika wieczystego elementem przedmiotowo istotnym (*essentialia negotii*) jest określenie jego celu, natomiast pozostałe prawa powstałe czy to z mocy prawa, czy na mocy decyzji administracyjnych często były tego elementu (celu) pozbawione – a ich jest większość. Wskazane zastrzeżenie wynika z treści §25 ust. 5 RWOS.

Zgodnie z art. 154 ust. 2 UGN *W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.* Jest to przepis o charakterze kompetencyjnym, który nakłada na rzeczoznawcę nakaz stopniowania określania przeznaczenia nieruchomości w przypadku braku możliwości zastosowania kolejnych służących ku temu narzędzi. Ale jest to jednak tylko przepis, którego w żadnym wypadku nie można traktować wybiórczo. Prawo to przecież system

składający się z norm prawnych, a normy prawne dekoduje się w procesie wykładni tegoż prawa.

Już na pierwszy rzut oka widać brak kompatybilności (jak nie oczywistą sprzeczność) tego przepisu z art. 4 i 9 ust. 5 UPZP. Pomiędzy regulacją art. 4 UPZP i art. 154 ust. 2 UGN zachodzi diametralna różnica faktyczna. Pierwsza dotyczy realnego obrotu a druga jest przepisem technicznym w procesie szacowania wartości nieruchomości. Przepisem, który wyznacza im jednak kierunek jest art. 151 ust. 1 UGN odwołujący się do wartości rynkowej. Powołując podstawy prawne tego rozumowania otrzymujemy następujące wnioski. Zgodnie z obowiązującym art. 4 ust. 1 UPZP *Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.* Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 w razie braku planu rozstrzygająca jest decyzja o warunkach zabudowy. Jeżeli nie ma ani m.p.z.p. ani decyzji o warunkach zabudowy, decyduje faktyczny sposób użytkowania. W takim stanie rzeczy bezspornie określono parametry cenotwórcze w zakresie przeznaczenia terenu w realnym obrocie.

Jest okolicznością notoryjną, że w obrocie nieruchomościami, notariusz obligatoryjnie opisuje przeznaczenie terenu tylko i wyłącznie na podstawie kryteriów opisanych powyżej.

Jeżeli jeszcze weźmiemy pod uwagę cywilnoprawny charakter opłaty rocznej stanowiącej swoisty czynsz, i zasadę ekwiwalentności zobowiązań w prawie cywilnym, to takie ustalenie opłaty rocznej, jak dokonane w niniejszej sprawie przez stronę pozwaną, będzie niezgodne z art. 5 KC, który wyraża tzw. nadużycie prawa podmiotowego. Innymi słowy, użytkownik wieczysty może płacić opłatę roczną za takie przeznaczenie gruntu, które chociażby pozwala mu na hipotetyczne osiągnięcie przychodu pozwalającego na poniesienie tej opłaty. W swojej praktyce spotkałem się już z przypadkiem, gdzie grunt użytkowany rolniczo (będący w użytkowaniu wieczystym), został wyceniony wg zapisów studium, które przewidywało na tym terenie zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Problem polegał na tym, że gmina w ogóle nie przystąpiła do sporządzania planu, ani nawet nie było to planowane w najbliższych latach. Naprawdę ciężko było uznać taką wycenę za najbardziej prawdopodobną cenę do uzyskania na rynku. Warto przypomnieć, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie może rodzić praw i obowiązków w odniesieniu do gospodarowania nieruchomością tak długo póki jego zapisy nie nabiorą mocy prawnej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kolokwialnie – nikt nie bierze pod uwagę zapisów studium, ponieważ nie jest ono źródłem prawa (art. 9 ust. 5 UPZP).

Wobec powyższego możemy przejść do podsumowań.





## V. Resume

**N**iniejsze opracowanie stanowi w swojej istocie jedynie przyczynek do dyskusji na temat roli studium w procesie szacowania nieruchomości. Można jednak pokusić się o trochę głębsze spojrzenie na ten temat i potraktować to jako otwarcie drogi do zmiany prawa. Dziś wiele gmin nie uchwała miejscowych planów, ponieważ nie ma na to pieniędzy lub uchwała tzw. mikroplany dla małych terenów (zaz-

wyczaj zgodnie z żądaniem inwestorów za nie płacących). Tymczasem inni właściciele lub użytkownicy wieczysti nie mają poczucia pewności prawa odnośnie przeznaczenia terenu. Być może dyscyplinującym dla gmin stałby się zapis wskazujący na termin do uchwalenia planu.

Innym ciekawym rozwiązaniem byłoby nadanie pewnej mocy studium. Otóż jeżeli przyjmiemy, że może ono rodzić pewne obowiązki po stronie np. użytkownika wieczystego jak np. wzrost

wartości jego nieruchomości i związana z tym aktualizacja opłaty rocznej, to powinien on mieć prawo do wystąpienia o decyzję o warunkach zabudowy na podstawie tegoż studium (delikatna zmiana art. 61 UPZP).

Z kolei najprostszym rozwiązaniem, które spajałoby przyjęte rozwiązania legislacyjne, jak się wydaje, jest zmiana art. 154 ust. 2 UGN poprzez odwołanie wprost do art. 4 UPZP.

## Źródła prawa (gł)

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2010.102.651 ze zm.) [UGN]
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. 2000.98.1071 ze zm.) [KPA]
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003.80.717 ze zm.) [UPZP]
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2004.207.2109 ze zm.) [RWOS]
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964.16.93 ze zm.) [KC]

## PRAWO

### ZMIANY W KSIĘGACH WIECZYSTYCH

Sprawniejszy dostęp do ksiąg wieczystych przez Internet przewiduje zmiana przepisów autorstwa resortu sprawiedliwości, która 6 sierpnia 2013r. została podpisana przez Prezydenta. Zgodnie z nowelizacją Ustawy o księgach wieczystych i hipotece drogą elektroniczną będzie można składać wnioski o wydanie odpisu lub wyciągu z księgi wieczystej i dokonanie wydruku takiego dokumentu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. **Taki wydruk będzie miał moc dokumentu wydawanego w sposób tradycyjny przez sąd.**

Obecnie w elektronicznej centralnej bazie zapisanych jest blisko 18 mln ksiąg. Do przeniesienia z postaci papierowej pozostało jeszcze około 2 mln. Zgodnie z harmonogramem Ministerstwa Sprawiedliwości proces migracji wszystkich ksiąg wieczystych do systemu informatycznego powinien zakończyć się w połowie 2014r.

Nowelizacja ma wejść w życie od początku grudnia br. Do sposobu prowadzenia ksiąg wieczystych i dokonywania wpisów w księgach, których treść nie została przeniesiona do systemu informatycznego, mają być stosowane przepisy dotychczasowe.

Nowelizacją Ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 24 maja 2013r. (weszła w życie z dniem 7 sierpnia 2013r.) **wzmocniono ochronę interesów wierzyciela hipotecznego** w przypadku, gdy następuje podział nieruchomości. Dotychczas w takiej sytuacji hipoteka ustanowiona na części nieruchomości po podziale wygasła. Nowelizacja wprowadza zasadę, że w przypadku dokonania takiego podziału, hipoteka automatycznie przechodzi na nową nieruchomość dłużnika. Wprowadzono również prawo zastawu na środkach otrzymanych za sprzedaż obciążonej nieruchomości. Reguła ta ma zastosowanie odpowiednio, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości właścicielowi udziału obciążonego hipoteką będzie przypadła dopłata. Według nowelizacji roszczenia wierzycieli są zaspokajane zgodnie z kolejnością ustanawiania hipotek na nieruchomości, w której dłużnik miał udział.

Źródło MS, LexPolonica

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI