

WARTOŚĆ PRAWA WŁASNOŚCI GRUNTÓW W UŻYTKOWANIU WIECZYSTYM – PEWNA MAŁO ORTODOKSYJNA REFLEKSJA*



Zbigniew Niemczewski

Streszczenie

W treści artykułu została podjęta polemika z przekonaniem, iż wartość rynkową prawa własności nieruchomości użytkowanej wieczyście określać należy tak, jakby była ona niezabudowana. Argumentacja skupia się na analizie stosownych przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz zasad wyceny i zmierza do sformułowania tezy, iż wartość rynkową prawa własności nieruchomości użytkowanej wieczyście określać należy z pominięciem wartości wniesionych na niej budynków lub innych urządzeń ale nie z pominięciem faktu ich istnienia.

Słowa kluczowe

użytkowanie wieczyste, aktualizacja opłaty rocznej

I. Wstęp

Pogląd, zgodnie z którym wartość (prawa własności) nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste dla celu aktualizacji opłaty rocznej należy szacować tak, jakby nieruchomość ta była nieruchomością niezabudowaną zdaje się dominować w opiniach środowiska związanego z wyceną nieruchomości. Wydaje się, że fundamentem tego poglądu jest fakt wyceny konkretnego prawa do nieruchomości (prawa własności) oraz udzielona przez prawodawcę wskazówka metodyczna. Naszym zdaniem należy jednak zastanowić się, czy pogląd ten wart jest dalszego wspierania w sytuacji, kiedy generowane przezeń problemy są liczniejsze niż rozwiązania, które dzięki niemu udało się osiągnąć. W niniejszym artykule staramy się wykazać, że nie istnieją dobre powody ku temu, aby w toku szacowania wartości nieruchomości gruntowej użytkowanej wieczyście „zamykać oczy” na istniejące faktycznie na gruncie budynki i inne urządzenia.

II. Użytkowanie wieczyste

Użytkowanie wieczyste jest odpłatnym prawem pośrednim pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, zgodnie z którym, użytkownik wieczysty, z wyłączeniem innych osób, może korzystać z gruntu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (albo związku takich jednostek) w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać (art. 233 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2014r. poz. 121 ze zmianami; dalej KC)). Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu realizacji określonego zamierzenia gospodarczego (konsumpcyjnego lub inwestycyjnego) a sposób korzystania z gruntu powinien być określony w umowie (art. 239 §1 KC, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 roku, poz. 782 ze zmianami; dalej ugn),

art. 30 ugn), przy czym budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie użytkowanym wieczyście lub nabyte przez użytkownika wieczystego stanowią jego własność (art. 239 §2 KC)¹. Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się opłatę pierwszą i opłaty roczne (art. 71 ust. 1 ugn), które to ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 1 ugn), przy czym wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie (art. 77 ust. 1 ugn).

Właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości (art. 78 ust. 1 ugn). W wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 77 ust. 3 ugn (wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego), oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym (art. 78 ust. 1 ugn).

* Poniżej zamieszczone refleksje były pierwotnie przedstawione przez Martę Górską oraz Zbyszka Niemczewskiego w trakcie organizowanego w październiku 2015 roku, przez Karkonoskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych, szkolenia „Rynkowa wartość nieruchomości przykłady wycen”.

¹ Mamy zatem w tym przypadku do czynienia z wyjątkiem od zasady *superficies solo cedit*, oddzielenia prawa własności gruntu od własności wniesionych na tym gruncie budynków i innych urządzeń, które jednak w stanie faktycznym są trwale z gruntem związane.

Jasnym jest zatem, że w przypadku kiedy organ reprezentujący właściciela nieruchomości gruntowej powołał przypuszczenie, iż jej wartość uległa zmianie obowiązany jest faktu tego dowiedzieć zlecając sporządzenie wyceny tej wartości w formie operatu szacunkowego a następnie, o ile zmiana wartości faktycznie nastąpiła, dokonać wypowiedzenia opłaty rocznej i zaproponować nową jej wysokość w sposób przewidziany przepisami prawa. Jedynym dowodem zmiany wartości nieruchomości dla celu aktualizacji opłaty rocznej jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego.

Zgodnie z brzmieniem §28 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2004 nr 207, poz. 2109 ze zmianami; dalej rwn) na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu określa się jej wartość jako przedmiotu prawa własności, stosując podejście porównawcze, natomiast w świetle brzmienia §28 ust. 2 rwn przy określaniu tej wartości stosuje się ceny transakcyjne sprzedaży nieruchomości niezabudowanych jako przedmiotu prawa własności.

Wydaje się, że procedura szacowania wartości prawa własności nieruchomości gruntowej dla celu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest dobrze opisana przepisami powszechnie obowiązującego prawa oraz, co w praktyce nie mniej ważne, jednolicie przez rzeczoznawców majątkowych rozumiana. Osiaj tej procedury jest uznanie, że szacowanie gruntu dla wyżej wymienionego celu następuje „tak, jakby grunt ten był niezabudowany” co wynikać ma z faktu, że w toku określania wartości do porównań przyjmuje się ceny transakcyjne gruntów niezabudowanych.

Na gruncie tak określonego stanowiska warto jednak pokusić się o refleksję, która, być może, pozwoli w inny nieco sposób spojrzeć na problem szacowania wartości prawa własności zabudowanych gruntów użytkowanych wieczysto.

III. Przedmiot i zakres oszacowania

Zwoli ustawodawcy wyrażonej w art. 232 §1 KC przedmiotem użytkowania wieczystego są wyłącznie grunty Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (lub ich związków), natomiast budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie nabyte przez użytkownika wieczystego stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z powyższego wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, do których ponoszenia zobowiązany jest użytkownik wieczysty ustalone są od wartości gruntu użytkowanego wieczysto, co znajduje potwierdzenie w treści art. 77 ust. 1 ugn, zgodnie z którym zakwalifikowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji. Jednocześnie skoro zgodnie z art. 46 §1 KC w związku z art. 235 §1 KC budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie użytkowanym wieczysto stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, a zatem są odrębnymi nieruchomościami, przedmiotem oszacowania dla celu aktualizacji opłaty rocznej jest wartość gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste z pominięciem wartości wzniesionych na tym gruncie budynków lub innych urządzeń stanowiących odrębny przedmiot własności.

Z przepisów ustawy (o gospodarce nieruchomościami) wynika, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 1 ugn), a cenę ustala się na podstawie jej wartości (art. 67 ust. 1 ugn). Pozornie zatem jasnym jest, że opłaty roczne ustala się od wartości prawa własności nieruchomości gruntowej. Jednak kiedy w ustawie mowa jest o wartości nieruchomości (a wyżej przytoczone przepisy odwołują się do wartości nieruchomości a nie do wartości prawa własności nieruchomości) rozumie się przez to wartość prawa własności właśnie ale też wartość innych praw do nieruchomości. Teoretycznie zatem możliwa jest konstatacja mówiąca, że wysokość opłat rocznych powinna być ustalana od wartości prawa, z którego korzysta użytkownik wieczysty, to jest od wartości prawa użytkowania wieczystego². Realizacja tego postulatu wymagałaby wprowadzenia pewnych zmian, jednak można ją sobie wyobrazić, gdyby okazała się zasadną.

Wątpliwości w zakresie wyceny usuwane są przez brzmienie §28 ust. 1 rwn, zgodnie z którym na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu określa się jej wartość jako przedmiotu prawa własności. Jakkolwiek należy pamiętać, że brzmienie rozporządzenia powinno być zgodne z treścią aktów prawnych wyższego rzędu, w szczególności w tym zakresie, z brzmieniem ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz postanowieniami Kodeksu cywilnego, nie istnieją w naszej ocenie, na gruncie wymienionych aktów prawnych, dobre argumenty przemawiające za stanowiskiem, iż wysokość opłaty rocznych powinna być ustalana od wartości prawa użytkowania wieczystego.

Podsumowując zatem przedmiotem oszacowania wartości nieruchomości dla celu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieruchomość gruntowa użytkowana wieczysto a zakres oszacowania obejmuje wartość prawa własności tej nieruchomości.

IV. Wartość

Zgodnie z brzmieniem art. 150 ust. 1 ugn w wyniku wyceny dokonuje się określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej lub katastralnej, przy czym wartość rynkową, zgodnie z art. 150 ust. 2 ugn, określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, natomiast wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie, nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego (art. 150 ust. 3 ugn). Kiedy zatem w treści poszczególnych przepisów ugn mowa jest o wartości nieruchomości to wydaje się, że rozumieć przez to należy jedną z trzech wartości wymienionych w art. 150 ust. 1 ugn a nie jakiś inny rodzaj wartości nieruchomości określanej dla konkretnego celu w tym przypadku dla celu aktualizacji opłaty rocznej. Odmienne podejście, zakładające nieprzewidziany przez ustawodawcę rodzaj wartości w sytuacji, kiedy mowa o stosunku prawnym kreowanym ustawą, byłoby zbędnym uchybieniem przepisom powszechnie obowiązującego prawa. W istocie zatem w toku szacowania

² Postulat taki zgłaszał między innymi prof. Marek Szewczyk w trakcie Symposium Wyceny Nieruchomości dla Samorządów z organizowanym w Poznaniu.

wartości prawa własności nieruchomości dla celu aktualizacji opłaty rocznej chodzi o określenie wartości rynkowej tej nieruchomości.

Jasnym jest jednocześnie, że z uwagi na konstrukcję prawa użytkowania wieczystego, w szczególności na rozdział własności gruntu od posadowionych na nim budynków i innych urządzeń, chodzi wyłącznie o wartość gruntu użytkowanego wieczysto a nie o wartość całej nieruchomości obejmującej grunt wraz z wzniesionymi na nim budynkami i innymi urządzeniami. W toku szacowania wartości prawa własności nieruchomości gruntowej użytkowanej wieczysto rzeczoznawca majątkowy obowiązany jest zatem, skoro budynki i inne urządzenia stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, pominąć ich wartość. Nie oznacza to jednak, w naszej ocenie, że powinien równocześnie pominąć fakt ich istnienia na gruncie dyspozycja z §28 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wyceny niczego takiego nie mówi (nakazując wyłącznie przyjmowanie do porównań transakcje nieruchomościami niezabudowanymi co jest jasne w kontekście przedmiotu i zakresu wyceny), a i w przepisach Kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami trudno odnaleźć stosowną dla przyjęcia takich założeń podstawę prawną.

Dodatkową wskazówkę w tym zakresie odnaleźć można w treści §28 ust. 5 rwn zgodnie z którym „wartość nieruchomości [...] określa się według stanu i cen na dzień aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, z uwzględnieniem celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, z zastrzeżeniem art. 73 ust. 2 ustawy”. Po pierwsze spostrzec należy, że kiedy mowa o stanie nieruchomości należy przez to rozumieć między innymi stan zagospodarowania (art. 4 pkt. 17 ugn), co wskazuje, że obok uwzględnienia ogólnego stanu zagospodarowania nieruchomości, należy również uwzględnić jej zagospodarowanie wzniesionymi budynkami lub innymi urządzeniami. Po wtóre warto pamiętać, że wspomniany w treści §28 ust. 5 rwn art. 73 ust. 2 ugn odnosi się do sytuacji, w której nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powodująca zmianę celu, na jaki nieruchomość została oddana. Prawodawca zatem nie pozwala na pominięcie faktu istnienia określonego rodzaju zabudowy na gruncie użytkowanym wieczysto w przeciwnym wypadku wzmianka w treści przepisu pozbawiona byłaby celu.

Zgodnie z dyspozycją §28 ust. 1 rwn „na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu określa się jej wartość jako przedmiotu prawa własności stosując podejście porównawcze”, zaś samo podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego (art. 153 ust. 1 ugn) przy czym kiedy mowa o nieruchomości podobnej, należy przez to rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość (art. 4 pkt. 16 ugn). Niewątpliwie jedną z cech wpływających na wartość nieruchomości jest dopuszczalny sposób jej zagospodarowania, w tym niebagatelne znaczenie ma również rodzaj i intensywność zabudowy. Jeśli jako przykład weźmiemy nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne możemy z dużą dozą pewności przyjąć, że z dwóch podobnie położonych nieruchomości wyższą wartość uzyskała, na której możliwe będzie wybudowanie większej ilości mieszkań (lub metrów kwadratowych powierzchni użytkowej choć to już oczywistym nie jest). Oczywistym jest jednak, że dla skonkretyzowania wartości oraz zobiektywizowania twierdzeń w tym zakresie konieczne jest przeprowadzenie stosownych analiz rynkowych, bez których wypowiedzanie się o wartości traci przymiot profesjonalnego działania. Przyjęcie założenia, które w procesie wyceny wartości rynkowej nieruchomości gruntowej użytkowanej wieczysto dla celu aktualizacji opłaty rocznej nakazuje pominięcie nie tylko wartości wzniesionych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń ale również faktu ich istnienia rodzi jednak poważny problem natury metodycznej: nie jest możliwe, z uwagi na brak stosownych źródeł informacji, ustalenie zarówno rodzaju jak i intensywności istniejącej na gruncie zabudowy koniecznego wszak dla ustalenia jej cech rynkowych wpływających na wartość. Nie sposób również ustalić, czy sposób korzystania z nieruchomości wyczerpuje definicję optymalnego sposobu korzystania czy

też dla jego osiągnięcia konieczne byłoby dokonanie gruntownych zmian w zakresie jej zagospodarowania. Problemu tego nie sposób rozwiązać w oparciu o dyspozycję z §28 ust. 5 rwn, to jest w oparciu o cel na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Katalog celów, na jakie oddawane są w użytkowanie wieczyste nieruchomości jest katalogiem zamkniętym zamieszczonym w art. 72 ust. 3 ugn i służy dla ustalenia stawki procentowej opłaty rocznej; nie jest zatem jedynym wyznacznikiem wartości prawa własności nieruchomości gruntowej tym bardziej, że zgodnie z brzmieniem art. 239 §1 KC oraz art. 29 ust. 1 ugn w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste powinien zostać zapisany sposób korzystania z nieruchomości a nie cel użytkowania wieczystego.

Istniejąca na gruncie użytkowanym wieczysto zabudowa jest elementem stanu faktycznego tej nieruchomości, który wyznacza, w pewnych granicach, jej potencjał inwestycyjny. Użytkownik wieczysty ponosi opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego zależne od stawki procentowej ustalonej z uwzględnieniem celu, na jaki nieruchomość została oddana i jej wartości rynkowej, która określana powinna być z uwzględnieniem wszystkich cech wpływających na wartość tej nieruchomości. Przed zmianą treści art. 77 ust. 1 ugn, która miała miejsce w 2010 roku wysokość opłat rocznych mogła być aktualizowana nie częściej niż raz w roku, co jednoznacznie wskazywało, że mogła ona ulegać zmianom w tempie zbliżonym do zmian wartości nieruchomości warunkowanych jej potencjałem inwestycyjnym oraz sposobem korzystania. Rytm tych zmian został przez prawodawcę zakłócony poprzez wydłużenie okresu pomiędzy dopuszczalnymi aktualizacjami i może zdarzyć się tak, że wysokość ponoszonych przez użytkownika opłat rocznych w sposób znaczący rozbiega się z wartością nieruchomości. Nie jest to jednak problem rzeczoznawcy majątkowego, którego zadaniem jest określenie wartości rynkowej w sposób możliwie zobiektywizowany. Fakt istnienia na gruncie określonego rodzaju i intensywności zabudowy niewątpliwie wpływa na wartość rynkową samego gruntu nie istnieją w naszej ocenie dobre powody ku temu, aby fakt ten w każdym przypadku ignorować.

V. Podsumowanie

Wartość prawa własności nieruchomości gruntowej określana dla celu aktualizacji opłaty rocznej powinna być, w naszej ocenie, określana z **pominięciem wartości** wzniesionych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń ale nie może zostać określona, kiedy pominięty zostanie sam fakt istnienia konkretnej zabudowy o szczególnych parametrach.

Wartość rynkową nieruchomości wyznacza między innymi jej potencjał inwestycyjny, który w przypadku gruntów użytkowanych wieczystość może być w pełni realizowany przez istniejącą i tolerowaną przez właściciela gruntu zabudowę, ale może też wymagać uzupełnienia lub gruntownej zmiany. Wydaje się zatem, że teza o traktowaniu w procesie wyceny gruntów użytkowanych wieczystość jako gruntów niezabudowanych nie znajduje uzasadnienia ani

w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, ani też w praktyce wyceny.

THE VALUE OF PERPETUAL USEFRUCT RIGHT TO LAND – A NOT SO ORTHODOX REFLECTION

Summary

The author of the paper polemicalizes with the notion that the market value of the freehold right to property that is subject to perpetual usefruct should be valued as if it was vacant. The argument is based on the analysis of the relevant legal regulations as well as valid principles of valuation and aims to formulate the thesis that the market value of freehold right to property should be determined excluding the value of developments on the land, yet considering the fact of their existence.

Key words

perpetual usefruct, annual fee adjustment