



ANALIZA SKUTKÓW ZMIANY SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI PRZEZ UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO

Anna Trembecka

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza

ANALYSIS OF THE EFFECTS OF CHANGE IN THE MANNER OF USE OF REAL ESTATE BY PERPETUAL USER

Streszczenie

Sposób korzystania z gruntu oddanego w wieczyste użytkowanie określają nie tylko przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego, ale również umowa lub decyzja ustanawiająca prawo. Jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia budynków lub innych urządzeń, umowa powinna wskazywać m.in. termin rozpoczęcia i zakończenia robót,

Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do kontroli sposobu zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz do podejmowania stosownych działań w sytuacji wykorzystywania nieruchomości w sposób niezgodny z umową lub decyzją.

Podstawową kwestią jest określenie celu użytkowania wieczyste-go, co w praktyce jest utrudnione szczególnie w przypadkach gdy użytkowanie wieczyste nie powstało w drodze umowy, lecz w trybie decyzji uwłaszczeniowych wydawanych w latach: 1990 – 1997.

Celem opracowania jest analiza skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego. Zagadnienia te w praktyce budzą wiele wątpliwości odnośnie zasad prawidłowego postępowania oraz konsekwencji dla użytkowników wieczystych. Pojawiające

się wątpliwości interpretacyjne potęguje niejednolita linia orzecznictwa sądowego oraz nieprecyzyjne przepisy.

W artykule przedstawiono przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego, ustalania dodatkowych opłat rocznych oraz zmiany stawki procentowej opłat rocznych a także problemy geodezyjno-prawne występujące na tym tle w praktyce.

Część obszaru badawczego poświęcono zagadnieniom zmiany treści prawa użytkowania wieczystego. Problem ten aktualnie nabiera istotnego znaczenia gdyż dotyczy gruntów które stały się przedmiotem użytkowania wieczystego w drodze uwłaszczenia osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Obrót nieruchomościami przez uwłaszczone przedsiębiorstwa skutkuje koniecznością dostosowania celu użytkowania wieczystego do zamierzeń inwestycyjnych nabywców nieruchomości. Powstaje jednak problem dopuszczalności zmiany celu użytkowania wieczystego którego źródłem jest decyzja administracyjna stwierdzająca uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych.

Analizy dokonano w oparciu o obowiązujące przepisy, wybrane orzecznictwo sądownoadministracyjne oraz wyniki badań dotyczących nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków niezagospodarowanych przez użytkowników wieczystych zgodnie z umową lub decyzją w latach: 2010–2014.

Słowa kluczowe: sposób korzystania, nieruchomość, użytkowanie wieczyste, skutki niezagospodarowania

Abstract

The manner of use of the land let into perpetual usufruct is specified not only by the legal provisions or the principles of social coexistence, but also by an agreement or a decision conferring this right. If letting land for perpetual usufruct is aimed at erecting building structures or other equipment, the agreement should also specify the date of the commencement and the completion of the works.

The State Treasury and local government units are required to control the manner of use of the real estate let into perpetual usufruct, and to take appropriate action in the case the real property is used in the manner inconsistent with this agreement or decision.

The main issue is to determine the intended purpose of perpetual usufruct, which is difficult in practice, especially in the cases where perpetual usufruct was not established by way of an agreement, but by enfranchisement decisions issued in the years 1990-1997.

The aim of the study is to analyze the effects of change in the manner of use of real estate by perpetual user. These issues, in practice, raise numerous doubts about the rules of proper conduct as well as the conse-

quences for perpetual users. The emerging interpretation ambiguities are intensified by inconsistent judicial decisions and imprecise regulations.

The article presents assumptions for the dissolution of perpetual usufruct, imposing additional annual fees and changing the percentage rate of the annual fees, as well as surveying and legal problems occurring accordingly in practice.

A part of the research was devoted to changes in the content of the right of perpetual usufruct. This problem is currently getting more and more significant because it concerns the land which were let into perpetual usufruct by enfranchisement of legal persons, including companies. Real estate transactions by enfranchised companies results in the need to adapt the intended purpose of perpetual usufruct to the investment plans of the buyers. However, there is a possibility to change the intended purpose of perpetual usufruct by administrative decision declaring the enfranchisement of state and municipal legal persons.

The analysis was carried out in accordance with the applicable regulations, the selected case law of administrative courts and the results of the research on the real estate of the Municipality of Krakow, which were used by perpetual users inconsistently with the agreement or decision in the years 2010-2014.

Keywords: *manner of use, real estate, perpetual usufruct, effects of the inconsistent use*

WSTĘP

Treść użytkowania wieczystego zawarta jest w art. 233 Kodeksu cywilnego. Stosownie do tego przepisu użytkownik wieczysty może rozporządzać prawem oraz korzystać z terenu z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Podobne sformułowanie zawarte w art. 140 Kodeksu cywilnego odnosi się do prawa własności. Istotna różnica między tymi obu prawami polega na tym, że przedmiotem rozporządzeń dokonanych przez użytkownika wieczystego nie jest sama rzecz, lecz prawo, które mu przysługuje, a ponadto, że treść prawa wieczystego użytkowania określają nie tylko przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego, ale również umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste

Właściciel ma wpływ na sytuację prawną nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym i to pomimo faktu że nie należą one do zasobu nieruchomości publicznych. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego posiadają stosowne instytucje prawne która umożliwiają im swoistą kontrolę właścicielską nad sposobem wykonywania prawa użytkowania wieczystego,

niezależnie od trybu w jakim prawo to powstało. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami właściciel może m.in. dokonywać aktualizacji opłaty rocznej, zmieniać jej stawkę, naliczać dodatkowe opłaty roczne a także żądać rozwiązania prawa użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego.

Zagadnienia dotyczące zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste są przedmiotem artykułu (Koczara, 2009). Brak jest natomiast opracowania podejmującego tematykę skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego.

OGRANICZENIA SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI

Użytkowanie wieczyste jest prawem celowym gdyż zgodnie z art. 239 Kodeksu cywilnego (Ustawa, 1964). sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika powinien być określony w umowie.

Jeżeli oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje w celu wzniesienia na gruncie budynków lub innych urządzeń, umowa powinna określać:

1. termin rozpoczęcia i zakończenia robót;
2. rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należytym stanie;
3. warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń w czasie trwania użytkowania wieczystego;
4. wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego

Zasady te, wynikające z Kodeksu cywilnego, znajdują potwierdzenie w treści art. 29 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 1997), który to przepis nakazuje określić w umowie okres użytkowania wieczystego zależnie od celu, na który nieruchomość gruntowa zostaje oddana w użytkowanie wieczyste oraz sposób korzystania z nieruchomości.

Jeżeli użytkowanie wieczyste nie powstało w drodze umowy, lecz w trybie uwłaszczenia cel użytkowania wieczystego powinien być określony w decyzji stwierdzającej nabycie prawa użytkowania wieczystego. W praktyce jednak określenie celu użytkowania wieczystego w decyzjach uwłaszczeniowych wydawanych w latach 1990-1997 nie jest precyzyjne, co skutkuje problemem z ich interpretacją. W tabeli 1 przedstawiono najczęściej spotykane określenia sposobu korzystania z nieruchomości w zależności od trybu nabycia prawa użytkowania wieczystego.

Tabela 1. Najczęściej spotykane określenia sposobu korzystania z nieruchomości
Table 1. The most common terms for the methods of using real properties

| Tryb nabycia | | Cel użytkowania wieczystego – sposób korzystania z nieruchomości |
|-------------------------|---|---|
| Umowa cywilnoprawna | W drodze przetargu | Umowa określa dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości, wskazuje (w razie potrzeby) terminy rozpoczęcia i zakończenia zabudowy |
| | W drodze bezprzetargowej w przypadkach wymienionych w art. 37 ust. 2 (Ustawa, 1997) | |
| | W drodze bezprzetargowej – w wykonaniu roszczeń przyznanych ustawowo pewnym grupom podmiotów (np. art. 204 ,207 (Ustawa, 1997)) | W umowie zwykle dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości określony jest w sposób nieprecyzyjny, np. na cele statutowe lub zgodnie z przeznaczeniem |
| Decyzja administracyjna | Z mocy prawa („uwłaszczenie”) na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. (ustawa, 1990) | Decyzje uwłaszczeniowe z lat 1990-1997 nie zawierają szczegółowego określenia sposobu korzystania z nieruchomości. Najczęściej celem użytkowania wieczystego jest wykorzystywanie gruntu na cele statutowe bądź zgodnie z przeznaczeniem oraz utrzymywanie w należytym stanie budynków. |

Źródło: opracowanie własne

Najwięcej problemów nastręcza w praktyce interpretacja zapisów w decyzjach uwłaszczeniowych wydawanych w latach: 1990 – 1997 na podstawie ustawy (Ustawa, 1990) określających cel użytkowania wieczystego jako „wykorzystywanie gruntu zgodnie z przeznaczeniem”. Należy przyjąć że określenie to dotyczy przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a w razie ich braku w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.. Powstaje jednak wątpliwość czy chodzi o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w chwili wydania decyzji uwłaszczeniowych czy aktualny. Według części doktryny (Koczara, 2009) zapis taki należy interpretować jako dotyczący przeznaczenia aktualnego, w danej chwili, także wtedy gdy nowa działalność nie ma nic wspólnego z celem określonym w decyzjach uwłaszczeniowych.

Istnieją także odmienne poglądy (np. postanowienie Wojewody Małopolskiego z dnia 13 listopada 2013 r.) w myśl których zapis ten wskazuje na obowiązek wykorzystywania nieruchomości. uwłaszczanej w sposób zgodny z ustaleniami planu obowiązującymi w dacie uprawomocnienia się decyzji uwłaszczeniowej. Właściwa interpretacja celu użytkowania wieczystego ma istotne znaczenie dla osób które stały się następcami prawnymi np. uwłaszczonych przedsiębiorstw.

SKUTKI ZMIANY SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI PRZEZ UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO

Zmiana celu wykorzystywania nieruchomości na inny niż wskazany w dokumencie ustanawiającym użytkowanie wieczyste wymaga zgody właściciela. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do kontroli sposobu zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz do podejmowania stosownych działań w ramach zarządzania nieruchomościami publicznymi w sytuacji wykorzystywania nieruchomości w sposób niezgodny z umową lub decyzją. W tym zakresie organy mogą skorzystać z instrumentów prawnych zawartych w ustawie (Ustawa, 1997), do których należy:

- rozwiązanie użytkowania wieczystego,
- ustalenie dodatkowych opłat rocznych,
- zmiana stawki procentowej opłat rocznych.

Sposobem na uregulowanie niezgodności celu użytkowania wieczystego z zamiarem korzystania z nieruchomości może być zmiana celu użytkowania wieczystego (.na zasadach prawa cywilnego).

Zagadnienia te w praktyce budzą wiele wątpliwości odnośnie zasad prawidłowego postępowania, oraz konsekwencji dla użytkowników wieczystych.

ROZWIĄZANIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO.

W myśl art. 33 ust. 3 (Ustawa, 1997) właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W przypadku braku zgody użytkownika wieczystego na dobrowolne rozwiązanie użytkowania wieczystego organ gospodarujący nieruchomościami publicznymi może wystąpić z powództwem do sądu cywilnego. Do rozwiązania użytkowania wieczystego niezbędne jest w każdym przypadku spełnienie kryterium oczywistej sprzeczności pomiędzy faktycznym sposobem korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego a celem określonym w umowie. W tabeli 2 przedstawiono liczbę umów oraz wyroków sądu cywilnego orzekających o rozwiązaniu użytkowania wieczystego dotyczących nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków z powodu ich niezagospodarowania zgodnie z celem określonym w umowie.

Dokonane badania procesu rozwiązywania użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntów Gminy Miejskiej Kraków wykazały iż w okresie 2012 – 2014 r. w 40 sprawach rozwiązano użytkowanie wieczyste, w tym w 22 przypadkach na drodze dobrowolnej umowy, natomiast w 18 sprawach z uwagi na brak zgody użytkownika wieczystego, uzyskano orzeczenie sądu. W każdym

przypadku sąd stwierdził wystąpienie przesłanek warunkujących dopuszczalność rozwiązania użytkownika wieczystego tj. ewidentną sprzeczność między celem użytkownika wieczystego a sposobem korzystania z nieruchomości.

Tabela 2. Rozwiązywanie użytkownika wieczystego nieruchomości Gminy Kraków
Table 2. Dissolution of the perpetual usufruct of the real estate of Krakow Municipality

| okres | Liczba umów rozwiązujących użytkowanie wieczyste | Liczba wyroków sądu cywilnego orzekających o rozwiązaniu użytkowania wieczystego |
|-------|--|--|
| 2012 | 9 | 9 |
| 2013 | 6 | 9 |
| 2014 | 7 | - |
| razem | 22 | 18 |

Źródło: opracowanie własne

DODATKOWE OPŁATY ROCZNE

Dodatkowe opłaty roczne ustalane w oparciu o art. 63 ust. 2-4 (Ustawa, 1997) stanowią swego rodzaju sankcję finansową mającą na celu zdyscyplinowanie użytkownika wieczystego w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z celem określonym w umowie.

Jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej polega na jej zabudowie, w umowie ustala się termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy. Terminy te mogą być przedłużone na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli nie mogły być dotrzymane z przyczyn niezależnych od użytkownika. W razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej, tj. pierwotnego lub przedłużonego, właściwy organ może wyznaczyć termin dodatkowy

W przypadku niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej mogą być ustalane dodatkowe opłaty roczne. Wysokość dodatkowej opłaty rocznej wynosi 10%, określonej przez rzeczoznawcę majątkowego, wartości nieruchomości gruntowej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok. Za każdy następny rok opłata dodatkową ulega powiększeniu o dalsze 10% wartości nieruchomości gruntowej. Dla zobrazowania skali problemu objęto badaniem proces ustalania dodatkowych opłat w odniesieniu do nieruchomości Gminy Kraków w okresie 2010 – 2014 r.

Realizując ustawowy obowiązek racjonalnego gospodarowania nieruchomościami publicznymi Gmina Kraków reaguje na brak zagospodarowania

nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zgodnie z terminami określonymi w umowie. Utrudnieniem w skutecznej realizacji procedur ustalania dodatkowych opłat jest brak precyzyjnych unormowań w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz jednolitej linii orzecznictwa sądowego w tym zakresie.

Tabela 3. Dodatkowe opłaty roczne z tytułu niezagospodarowania nieruchomości przez użytkowników wieczystych

Table 3. Additional annual fees for the failure to utilize real properties by perpetual users

| Lata | Liczba decyzji o ustaleniu dodatkowych opłat | Kwota wpływów do budżetu Gminy Miejskiej Kraków z tytułu dodatkowych opłat rocznych |
|-------|--|---|
| 2010 | 21 | 1 182 514 |
| 2011 | 12 | 1 506 260 |
| 2012 | 18 | 2 033 676 |
| 2013 | 20 | 409 429 |
| 2014 | 12 | 7 887 |
| Razem | 83 | 5 139 766 |

Źródło: opracowanie własne

W latach: 2010 – 2014 wydano 83 decyzje o ustaleniu dodatkowych opłat rocznych uzyskując wpływy do budżetu w łącznej wysokości ponad 5 mln zł. Ilość wydanych decyzji w danym roku nie jest adekwatna do uzyskanych wpływów. Jest to wynikiem uchylenia części decyzji przez organ II instancji tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze lub sąd administracyjny ze względu na wady wynikające z niejednoznacznych uregulowań prawnych, zmieniającej się linii orzecznictwa sądowo administracyjnego, nieprawidłowych operatów szacunkowych.

ZMIANA STAWKI PROCENTOWEJ OPŁAT ROCZNYCH

Jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, należy zmienić stawkę procentową opłaty rocznej zgodnie z art. 73 ust. 2 (Ustawa 1997). Problem ten w praktyce budzi liczne kontrowersje i wątpliwości odnośnie trybu postępowania a także oceny przesłanek pozwalających na stwierdzenie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości.

Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości powinna w istocie skutkować zmianą umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jeżeli właściciel gruntu tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego akceptuje zmianę celu. Problem ten nie został jednakże uregulowany precyzyjnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Trembecka, 2015). W przypadkach trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości wydaje się uzasadnione by właściciel gruntu rozważył najpierw zastosowanie sankcji w postaci rozwiązania użytkowania wieczystego oraz w formie ustalenia dodatkowych opłat rocznych. Dla oceny możliwości zastosowania powyższych sankcji istotne znaczenie ma jednak ustalenie z jakiej przyczyny doszło do zmiany sposobu korzystania, tj, czy w wyniku działań użytkownika wieczystego czy też z przyczyn niezależnych np. w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Dopuszczalność zmiany celu należy także rozważyć w aspekcie ewentualnego spadku dochodów właściciela w związku z obniżeniem stawki procentowej opłaty rocznej.

Zmiana stawki procentowej powinna następować w przypadkach w których (Jaworski, Prusaczyk,, Tułodziecki, Wolanin, 2009).

- w umowie nie określono szczegółowo terminów i sposobu zagospodarowania nieruchomości
- zmiana sposobu korzystania leży w interesie właściciela (wzrost stawki procentowej), lub w interesie publicznym albo określonej wspólnoty samorządowej (ze względu na planowane inwestycje),
- zmiana wynika z planu zagospodarowania przestrzennego,
- właściciel nie korzysta z sankcji w postaci dodatkowej opłaty rocznej i przez długi okres czasu nie reaguje na faktyczną zmianę sposobu zagospodarowania

Jednoznaczna ocena czy nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości przysparza w praktyce problemy, gdyż brak jest w ustawie formalnych kryteriów pozwalających na jej stwierdzenie (Trembecka, 2015). W szczególności wątpliwości budzi czy o trwałej zmianie celu ma świadczyć wydanie pozwolenia na budowę, rozpoczęcie inwestycji budowlanej czy też dopiero wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (Wyrok, 2010_) trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości – w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy (Ustawa, 1997) powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości.

Odmienne poglądy zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku (Wyrok, 2012). Stwierdzając iż przystąpienie przez użytkownika wieczystego do budowy domu mieszkalnego może oznaczać trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, jeżeli z całokształtu okoliczności z dużym prawdopodobieństwem wynika, że wykorzystanie gruntu na cele mieszkaniowe nie ulegnie zmianie.

ZMIANA TREŚCI PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W ZAKRESIE CELU

W przypadku zamiaru korzystania z nieruchomości w inny sposób niż określony w umowie lub decyzji strony mogą dokonać zmiany treści prawa użytkowania wieczystego w zakresie celu. W praktyce zagadnienie to ma istotne znaczenie w przypadkach realizacji np. przez deweloperów inwestycji mieszkaniowych na terenach nabytych od przedsiębiorstw państwowych i komunalnych które z dniem 5 grudnia 1990 r. stały się użytkownikami wieczystymi gruntów na skutek uwłaszczenia.

Decyzje uwłaszczeniowe z lat 1990-1997 wydawane na podstawie ustawy (Ustawa, 1990) nie zawierały szczegółowego określenia sposobu korzystania z nieruchomości, najczęściej nakazywały wykorzystywanie gruntu na cele statutowe danego przedsiębiorstwa bądź zgodnie z przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego na datę uwłaszczenia. W takich przypadkach nabywca prawa użytkowania wieczystego jest związany ograniczeniem w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości, określonym w decyzji uwłaszczeniowej. Składając oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane (Ustawa, 1994) inwestor winien legitymować się dokumentem określającym cel użytkowania wieczystego zgodny z zamierzeniem inwestycyjnym. Nieuregulowanie tej kwestii może być przyczyną odmowy wydania pozwolenia na budowę.

Dążąc do rozwiązania problemu, niektóre miasta np. Warszawa, Kraków uregulowały w formie aktu prawa miejscowego zasady dotyczące zmiany celu użytkowania wieczystego.

Przykładowo w Krakowie Rada Miasta Krakowa w 2008 r. określiła w uchwale w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Kraków warunki zmiany prawa nabytego na podstawie różnych tytułów w zakresie celu, przeznaczenia i korzystania z nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Warunkiem zmiany jest wpłata przez użytkownika wieczystego na rzecz Gminy Kraków opłaty stanowiącej 25 % wartości nieruchomości określonej dla nowego sposobu użytkowania i zagospodarowania nieruchomości. Opłata ta nie może być niższa niż 25% różnicy pomiędzy wartością nieruchomości określoną dla nowego użytkowania i zagospodarowania nieruchomości a wartością nieruchomości określoną dla dotychczasowego sposobu użytkowania..

O ile możliwość zawarcia umowy zmieniającej treść prawa użytkowania wieczystego powstałego na podstawie umowy nie budzi wątpliwości, to zmiana treści użytkowania wieczystego którego źródłem jest decyzja administracyjna rodzi kontrowersje. Według niektórych poglądów doktryny (Koczara, 2009) zmiana decyzji stwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego w zakresie celu i sposobu wykorzystywania może nastąpić w trybie art. 155 (Ustawa, 1960).

Zgodnie z tym przepisem decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Jednak pogląd ten nie został zaaprobowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Przykładowo w wyroku (Wyrok, 2009) Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził że decyzja wojewody uwłaszczająca państwową osobę prawną ma charakter deklaratoryjny, potwierdza ona jedynie powstanie z mocy prawa w dacie ustalonej ww. ustawą określonego skutku prawnego. W takim zaś przypadku wola stron nie może decydować o kształcie stosunku prawnego, co prowadzi do wniosku, że w trybie art. 155 (Ustawa, 1960) nie mogą być wzruszane tego rodzaju decyzje deklaratoryjne.

W ocenie autorki opracowania uzasadniony jest pogląd dopuszczający możliwość zawarcia umowy zmieniającej treść prawa użytkowania wieczystego również powstałego w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja uwłaszczeniowa z jednej strony w sposób deklaratoryjny potwierdza skutek uwłaszczenia z konkretną datą, z drugiej strony, w sposób konstytutywny, określa warunki nabytego prawa użytkowania wieczystego. Przy czym część konstytutywna decyzji kształtowana jest w odniesieniu do stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dniu jej wydania. Nie oznacza to braku możliwości zmiany tak ukształtowanego stosunku prawnego. w celu dostosowywania do zmieniających się okoliczności faktycznych i prawnych.

Praktyka taka stosowana jest przez organy gospodarujące nieruchomościami publicznymi np. w Krakowie i akceptowana przez notariuszy. Kontrowersje budzi natomiast kwestia obowiązku opłat z tytułu zmiany celu którą wprowadziły zapisy uchwały Rady Miasta Krakowa. Użytkownicy wieczystości nie zgadzają się na ponoszenie opłat z tytułu zmiany celu użytkowania wieczystego.

Z kolei organy zarządzające nieruchomościami publicznymi kierują się zawartą w art. 12 (ustawa, 1997) zasadą prawidłowego gospodarowania.. Dlatego przyjęto możliwość dokonywania zmiany treści prawa użytkowania wieczystego po uiszczeniu opłaty stanowiącej rekompensatę przysługującą właścicielowi. gruntu. Użytkownik wieczysty uzyskuje także korzyści gospodarcze gdyż będzie mógł zagospodarować nieruchomość w sposób zgodny z zamierzeniem inwestycyjnym wykorzystując aktualną koniunkturę na rynku nieruchomości.

WNIOSKI

Użytkownik wieczysty jest zobowiązany korzystać z nieruchomości w sposób zgodny z celem użytkowania wieczystego. Określenie celu użytkowania wieczystego w praktyce napotyka na trudności. W szczególności problem

ten dotyczy użytkowania wieczystego powstałego z dniem 5 grudnia 1990 r. na mocy decyzji stwierdzających uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych. Korzystanie z nieruchomości w sposób ewidentnie sprzeczny z ustalonym w umowie, w tym brak planowanej zabudowy może powodować rozwiązanie użytkowania wieczystego które w przypadku braku zgody dokonuje się na drodze postępowania sądowego.

Niezagospodarowanie nieruchomości przez użytkownika wieczystego w ustalonych terminach może skutkować dodatkową opłatą roczną. Gmina Miejska Kraków uzyskała z tego tytułu w okresie 2010-2014 r. dochód w kwocie ponad 5 mln zł.

W artykule wskazano na niejednoznaczne uregulowania dotyczące zmiany stawki procentowej opłat rocznych w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości. Poruszono zagadnienie dotyczące zmiany treści użytkowania wieczystego w zakresie celu. Problem ten budzi kontrowersje w odniesieniu do użytkowania wieczystego którego źródłem jest decyzja uwłaszczeniowa. Zaprezentowano rozwiązania stosowane w tym zakresie w niektórych miastach, np. w Krakowie.

LITERATURA

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., (2009). *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Warszawa: C.H. Beck, s.337-338.

Koczara W. (2009). *Ograniczenie sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego.*, Nieruchomości C.H. Beck nr 10.

Trembecka A. (2015). *Gospodarka nieruchomościami. Teoria i praktyka.*, Kraków: Wydawnictwo AGH, s.111.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U., 2013, poz. 267 – tekst jednolity z późn. zm),

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U., 2014, poz. 121 tekst jednolity)

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (Dz.U. nr 79, poz. 464 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 – tekst jednolity z późn. zm)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. 2014, poz. 518 – tekst jednolity z późn. zm)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 2012, poz. 647 – tekst jednolity z późn. zm).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2009 r sygn.. akt I SA/Wa 1779/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, strona internetowa <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Wyrok Sądu Najwyższego. z dnia 19 maja 2010 sygn. akt I CSK 591/09, OSNC 2010/11/156, Biul.SN 2010/7/11.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2012 sygn. akt IV CSK 333/11 (OSNC 2012/11/132, Biul.SN 2012/6/13

Dr inż. Anna Trembecka
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza,
Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska,
Al. Mickiewicza 30, paw. C, 30-059 Kraków

Wpłynęło: 10.03.2016

Akceptowano do druku: 21.04.2016