

**Pojęcia kluczowe:**

*użytkowanie wieczyste, cel użytkowania wieczystego, przeznaczenie nieruchomości, sposób korzystania, wycena na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej, wartość rynkowa*

# Artykuły

*Ewa Zagórska-Prątnicka*

## **CEL UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO A PRZEZNACZENIE NIERUCHOMOŚCI W MIEJSCOWYM PLANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W KONTEKŚCIE WYCENY NA POTRZEBY AKTUALIZACJI OPŁATY Z TYTUŁU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO**

Cel użytkowania wieczystego stanowi element, który na mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego (rangi rozporządzenia) rzeczoznawca majątkowy jest obowiązany uwzględnić w procesie wyceny nieruchomości gruntowej na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej. Jednocześnie ustawodawca zobowiązał rzeczoznawcę przepisami ustawowymi do uwzględnienia w procesie wyceny m.in. przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym oraz nakazał dla celów aktualizacji opłaty rocznej zastosowanie podejścia porównawczego.

W związku z nieprecyzyjnym ustalaniem celu użytkowania wieczystego zarówno w umowach, jak i decyzjach administracyjnych, na mocy których oddawano nieruchomości w użytkowanie wieczyste, albo nieustalaniem tych celów w ogóle, dochodzi do sporów pomiędzy organem a użytkownikiem wieczystym na tle aktualizacji opłat rocznych.

Wartość rynkowa nieruchomości ustalana przez rzeczoznawcę ma bezpośrednie przełożenie na zasadność aktualizacji opłaty rocznej oraz wysokość tej opłaty po aktualizacji. Rozbieżna wykładnia przepisów prawa dotyczących elementów uwzględnianych w wycenie prowadzi do sporów sądowych, a niekiedy do bezpodstawnego wzbogacenia jednej ze stron sięgającego setek tysięcy złotych.

Niniejszy artykuł wskazuje na znaczenie celu użytkowania wieczystego jako instytucji prawnej i jako elementu wyceny w procedurze określania wartości rynkowej nieruchomości gruntowej na potrzeby aktualizacji wysokości opłaty rocznej. Konfrontacja celu użytkowania wieczystego i przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego znalazła odzwierciedlenie w sprawach rozpatrywanych przed sądami powszechnymi, jednak istota problematyki prawnej dotyczy przede wszystkim podstaw prawnych i metodologicznych zastosowanych w procedurze wyceny.

## 1. WSTĘP

Użytkowanie wieczyste jest prawem na rzeczy cudzej, uregulowanym jako prawo rzeczowe w art. 232–243 k.c.<sup>1</sup> i usystematyzowanym w Kodeksie cywilnym pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. W doktrynie i orzecznictwie uznawane jest za prawo pośrednie między prawem własności a prawami rzeczowymi ograniczonymi<sup>2</sup>. Drugim aktem prawnym, który w sposób systemowy reguluje prawo użytkowania wieczystego, jest ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>. Użytkowanie wieczyste może obciążać nieruchomość gruntową niezabudowaną lub zabudowaną stanowiącą własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub związków tych jednostek. Swoim zakresem obejmuje uprawnienie do korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób (w tym właściciela gruntu) oraz uprawnienie do rozporządzania tym prawem. Jest prawem zbywalnym, co do zasady odpłatnym (obowiązek wniesienia pierwszej opłaty i opłat rocznych) i ustanawianym na czas oznaczony (co do zasady na okres 99 lat, w wypadkach wyjątkowych na okres krótszy – co najmniej 40 lat zgodnie z art. 236 § 1 k.c.). Do polskiego systemu prawa zostało wprowadzone jako prawo celowe mające ułatwić zaspokajanie na gruntach państwowych potrzeb społecznych, przede wszystkim potrzeb budownictwa mieszkaniowego na terenie miast (wprowadzone jako użytkowanie wieczyste ustawą z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>4</sup>).

Użytkowanie wieczyste było poprzedzone takimi instytucjami prawnymi, z których wyewoluowało, jak wieczysta dzierżawa i prawo zabudowy wprowadzone przez dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na

<sup>1</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, 2337, 2339).

<sup>2</sup> W okresie pomiędzy wejściem w życie ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach a wejściem w życie Kodeksu cywilnego użytkowanie wieczyste według przeważających poglądów doktryny prawniczej było uznawane za ograniczone prawo rzeczowe – G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 929 i n.

<sup>3</sup> Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z 2022 r. poz. 1846, 2185), dalej: u.g.n.

<sup>4</sup> Ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. nr 22 poz. 159 ze zm.), dalej: u.g.t.

obszarze m.st. Warszawy<sup>5</sup>, własność czasowa wprowadzona przepisami dekretu z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe<sup>6</sup>, prawo wieczyste wprowadzone dekretem z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych<sup>7</sup>. Z chwilą wejścia w życie ustawy z o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, tj. 21.10.1961 r., uchylono inne formy władania gruntami państwowymi, przekształcając je w użytkowanie wieczyste.

Historycznie zadaniem prawa użytkowania wieczystego było zapewnienie kontroli państwa nad nieruchomościami (zgodnie z zasadą jednolitej własności państwowej gruntów) oddanymi w trwałe użytkowanie osób trzecich przy zachowaniu prawa własności oraz uprawnienia do decydowania o sposobie wykorzystania tych nieruchomości<sup>8</sup>. Gospodarowanie nieruchomościami skarbowymi poprzez ich udostępnianie na rzecz obywateli podyktowane było potrzebą odbudowy kraju po zniszczeniach wojennych. Ich skala przekraczała możliwości finansowe państwa, a zatem w interesie ówczesnego systemu władzy państwowej leżało zaangażowanie obywateli w proces odbudowy kraju i jednocześnie zachęcanie ich wystarczająco silnym prawem do gruntu, by przeprowadzili pożądane inwestycje. W ramach rzeczonyj gospodarki nieruchomościami skarbowymi dopuszczalne było zobowiązanie użytkownika do wzniesienia na gruncie określonych budynków oraz ich utrzymania (art. 17 ust. 1 u.g.t.). W przypadku wykorzystania gruntu w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem lub niewzniesienia określonych w umowie budowli prezydium powiatowej (miejskiej, dzielnicowej) rady narodowej mogło rozwiązać umowę użytkowania wieczystego i zarządzić zwrot gruntu (art. 19 ust. 2 u.g.t.). Oprócz wskazanych obowiązków przez czas trwania użytkowania wieczystego użytkownik obowiązany był uiszczać opłatę roczną (art. 16 u.g.t.). Wysokość opłat ustalało prezydium powiatowej rady narodowej (art. 24 ust. 1 u.g.t.) i zależała ona od położenia i uzbrojenia nieruchomości (art. 24 ust. 2 u.g.t.)<sup>9</sup>.

Po wejściu w życie Kodeksu cywilnego w 1965 r. doszło do przewartościowania natury użytkowania wieczystego. Od tej pory oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi jeden z przejawów aktywności inwestycyjnej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (od 1990 r.) w sferze *dominium*. W obecnym kształcie prawa użytkowania wieczystego oraz realiach rynkowych umowa użytkowania wieczystego zawierana jest pomiędzy rów-

<sup>5</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. nr 50 poz. 279 ze zm.).

<sup>6</sup> Dekret z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r. nr 57 poz. 319).

<sup>7</sup> Dekret z 10.12.1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz.U. z 1952 r. nr 49 poz. 326).

<sup>8</sup> C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, Rozdz. I *Geneza*.

<sup>9</sup> P. Sobolewski, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011/1, s. 9–14.

nymi podmiotami zamierzającymi osiągnąć określony z góry cel<sup>10</sup>. Cele, jakie można realizować na gruntach państwowych lub samorządowych, są w zasadniczym kształcie uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami i są nimi przede wszystkim cele gospodarcze.

Aktualnie realizowany jest proces likwidacji instytucji użytkowania wieczystego w ramach reformy systemu gospodarki nieruchomościami publicznymi.

Pierwszym etapem tej systemowej reformy jest uchwalona w dniu 20.07.2018 r. ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów<sup>11</sup>. Ustawa ta doprowadziła do powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, ze skutkiem od 1.01.2019 r. Ponadto wprowadziła zakaz ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe (z wyjątkiem realizacji roszczeń o ustanowienie tego prawa) oraz – w odniesieniu do gruntów, na których proces zabudowy jest w toku – mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z chwilą oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Rezultatem takich rozwiązań jest stopniowa eliminacja użytkowania wieczystego z obrotu gospodarczego.

Kolejnym etapem wspomnianej reformy jest znajdująca się obecnie na etapie konsultacji środowiskowych nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>, która zakłada nabycie własności gruntów przez ich użytkowników wieczystych z zastrzeżeniami wskazanymi w projekcie ustawy. Użytkownicy wieczystości będą mogli ubiegać się o nabycie zajmowanej nieruchomości w zależności od ich aktualnych możliwości finansowych albo zamiarów inwestycyjnych, a właściwy organ – co do zasady – będzie miał możliwość oceny celowości wyzbycia się własności nieruchomości z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Warunkiem sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego będzie, zgodnie ze znowelizowanym art. 32 ust. 1 u.g.n., długość okresu, jaki upłynął od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste – sprzedaż nie będzie mogła nastąpić wcześniej niż przed upływem 25 lat od dnia zawarcia umowy. W realizacji zasadniczego celu projektu, jakim jest stopniowa eliminacja użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawa, ustawodawca chce przyznać roszczenie o nabycie gruntu tym użytkownikom wieczystym, którzy zrealizowali cel umowy, a ponadto uzyskali to prawo w okresie, gdy było ono surogatem prawa własności

<sup>10</sup> S. Słotwiński, *Następstwa zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wbrew celowi ustalonemu w treści tej umowy oraz przeznaczeniu gruntu wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020/1.

<sup>11</sup> Ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495).

<sup>12</sup> Rządowe Centrum Legislacji, druk nr UD275 z 5.12.2022 r., Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu z 24.01.2023 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl>.

i zasadniczo jedyną formą trwałego korzystania z nieruchomości pochodzących z publicznego zasobu<sup>13</sup>.

Żądanie zawarcia umowy sprzedaży zostało wyłączone wobec nieruchomości gruntowych: 1) niezabudowanych, 2) wykorzystywanych na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, 3) pozostających w użytkowaniu wieczystym portów i przystani morskich, 4) jeżeli w dniu złożenia wniosku nie upłynęło 25 lat od dnia oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, 5) w odniesieniu do których użytkownik wieczysty nie wykonał zobowiązań określonych w umowie użytkowania wieczystego, 6) w stosunku do których toczy się postępowanie o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego.

Zastrzeżenie zawarte w pkt 6 powyżej zasługuje na uwagę w kontekście przesłanki żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przez organ wskazanej w art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c. Mianowicie przesłanką żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego jest korzystanie z nieruchomości przez użytkownika wieczystego w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie. Sposób korzystania z nieruchomości powinien zmierzać do realizacji celu użytkowania wieczystego, a ten powinien pozostawać zgodny z przeznaczeniem nieruchomości. Brak tej zgodności nie tylko zakłóca proces wyceny, ale jak wynika z projektowanej nowelizacji, uniemożliwi użytkownikowi wieczystemu skorzystanie z roszczenia nabycia gruntu na własność.

## 2. PODSTAWOWE SPOSOBY NABYCIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

Przez podstawowe sposoby nabycia prawa użytkowania wieczystego, na potrzeby niniejszego artykułu, rozumie się jedynie te, w których organ występuje jako druga strona czynności lub wydaje decyzję administracyjną w przedmiocie nabycia użytkowania wieczystego. Podstawowym sposobem nabycia użytkowania wieczystego jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego i konstytutywny wpis użytkowania wieczystego do księgi wieczystej, na mocy którego dochodzi do przeniesienia prawa użytkowania wieczystego – na podstawie art. 27 u.g.n. Umowa powinna regulować sposób korzystania z nieruchomości oraz wskazywać, zależnie od celu użytkowania wieczystego, okres oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 29 u.g.n. w zw. z art. 236 k.c. i art. 239 k.c.). Postanowienia umowy dotyczące sposobu korzystania z nieruchomości podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej na podstawie art. 30 u.g.n. W praktyce zdarza się jednak, że księgi wieczyste nie ujawniają sposobu korzystania z nieruchomości, a sama umowa jest wieloznaczna lub niedookreślona w stopniu uniemożliwiającym jednoznacznie ustalenie celu użytkowania wieczystego.

Artykuł 209 u.g.n. wskazuje możliwość nabycia użytkowania wieczystego w drodze decyzji przekształcającej prawo zabudowy nieruchomości ustano-

<sup>13</sup> Rządowe Centrum Legislacji, druk nr UD275 z 5.12.2022 r. – Uzasadnienie projektu ustawy UD275 w brzmieniu projektu ustawy z 24.01.2013 r.

wione przed dniem wejścia w życie dekretu z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy<sup>14</sup> na warunkach wynikających z art. 62 u.g.n. i stanowiącej podstawę wpisu do księgi wieczystej.

Podstawą nabycia użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych było także tzw. uwłaszczenie<sup>15</sup>. Decyzje uwłaszczeniowe stwierdzały nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tym gruncie i potwierdzały stany faktyczne zagospodarowania nieruchomości zaistniałe w większości przypadków na początku lat 90. XX w.

### 3. NIEJEDNOZNACZNOŚĆ CELU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

Umowy i decyzje administracyjne do tej pory implikują wiele niejasności interpretacyjnych w postępowaniach administracyjnych i sądowych z uwagi na dalece nieprecyzyjnie wskazany cel użytkowania wieczystego. Organy w wielu decyzjach uwłaszczeniowych stwierdzały nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntu na cel „zgodny z przeznaczeniem i utrzymaniem budynków w należytych stanie”. Ze względu na to, że użytkowanie wieczyste podlega cały czas obrotowi prawnemu – jako zbywalne i podlegające egzekucji – niejednokrotnie utrudnione lub niemożliwe jest ustalenie pierwotnego celu użytkowania wieczystego, który był realizowany przed kilkunastoma laty.

W tym miejscu należy wskazać regulację art. 221 ust. 3 u.g.n. znajdującą zastosowanie w przypadku gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed 1.01.1998 r., która stanowi, że jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, na który nieruchomość była oddana w użytkowanie wieczyste, to stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości. W takim przypadku sposób korzystania ma znaczenie determinujące oznaczenie celu ustanowienia prawa i w efekcie także – stawkę opłaty za użytkowanie wieczyste<sup>16</sup>. W konsekwencji art. 221 ust. 3 u.g.n. o celu użytkowania wieczystego w okolicznościach wskazanych przedmiotowym przepisem wnioskuje się właśnie ze sposobu korzystania z nieruchomości.

Jeżeli umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie reguluje zakresu korzystania z gruntu, należy go ocenić przy uwzględnieniu charakteru użytkowania wieczystego i celu, dla którego instytucja ta została przez ustawodawcę wprowadzona (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 22.05.1968 r., II CR 237/68)<sup>17</sup>.

Powyższa wskazówka interpretacyjna Sądu Najwyższego ma znaczenie z dwóch powodów:

<sup>14</sup> Dekret z 26.10.1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. z 1945 r. poz. 280).

<sup>15</sup> G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 944 i n.

<sup>16</sup> Tak Sąd Najwyższy w wyroku z 29.06.2007 r. (I CSK 133/07), <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>17</sup> OSP 1969/11, poz. 234.

- 1) zakres korzystania z gruntu należy ustalać zgodnie z istotą użytkowania wieczystego jako prawa celowego,
- 2) zakres korzystania z gruntu powinien być oceniany jako dążący do realizacji ustawowego celu użytkowania wieczystego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 3.11.2009 r. (II SA/Kr 1139/09)<sup>18</sup> stwierdził, że celem użytkowania wieczystego jest zagospodarowanie na koszt użytkownika wieczystego gruntów będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym zapewnieniu tym podmiotom publicznoprawnym stałego dochodu (w postaci opłaty rocznej). Następnie WSA podniósł istotną okoliczność, że użytkownik wieczysty nie może korzystać z nieruchomości w sposób dowolny, musi korzystać z niej w sposób określony w umowie lub w decyzji wydanej na podstawie art. 220 u.g.n. (tj. dotyczącej terminów zagospodarowania nieruchomości stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W orzecznictwie sądowym podkreślono, że ustawodawca rozróżnia pojęcia celu użytkowania wieczystego, sposobu korzystania z nieruchomości i przeznaczenia nieruchomości. Sąd Najwyższy w wyroku z 19.11.2002 r. (IV CKN 1476/00)<sup>19</sup> [podobnie Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 9.05.2017 r. (I ACa 901/16)<sup>20</sup> i powołane w nich orzecznictwo] zwrócił uwagę, że należy rozróżnić pojęcia „cel”, na jaki nieruchomość ma być wykorzystywana, oraz „sposób” korzystania z nieruchomości. Przeznaczenie nieruchomości odpowiada celowi, jakiemu ma służyć nieruchomość, natomiast sposób korzystania z nieruchomości oznacza konkretną formę, metodę lub tryb wykonania. Sąd Najwyższy stwierdził w rozpatrywanej sprawie, że sposób korzystania z nieruchomości, przy braku szczególnych wymagań, „musi” (cyt.) co do zasady odpowiadać przeznaczeniu nieruchomości.

W orzecznictwie wskazuje się również, że ww. pojęcia są ze sobą powiązane oraz że sposób korzystania z nieruchomości powinien stwarzać możliwość realizacji celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Cel użytkowania wieczystego ma znaczenie dla określenia czasu, na który to prawo zostało ustanowione (na co wprost wskazuje art. 29 ust. 1 u.g.n.). Przepisy wymagają jednak, żeby w księdze wieczystej ujawniony został sposób korzystania z nieruchomości, ale nie wymagają ujawnienia celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Zmiana sposobu korzystania z nieruchomości mogąca prowadzić do zmiany celu ustanowienia tego prawa może być przyczyną rozwiązania umowy (art. 33 ust. 3 u.g.n. i art. 240 k.c.). Stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste są natomiast określone na podstawie celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, ale nie oznacza to,

<sup>18</sup> [www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl) (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>19</sup> LEX nr 533121.

<sup>20</sup> <http://orzeczenia.ms.gov.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

że bez uwzględnienia sposobu korzystania z niej. Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości po jej oddaniu w użytkowanie wieczyste, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, uzasadnia zmianę stawki procentowej opłaty rocznej stosownie do tego celu (art. 73 ust. 2 u.g.n.)<sup>21</sup>.

Z powyższego stanowiska oraz przepisów Kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (wykładanych *a contrario*) wynika ważny wniosek, że określenie celu użytkowania wieczystego w akcie nabycia użytkowania wieczystego nie jest warunkiem *sine qua non* skuteczności prawa użytkowania wieczystego. Natomiast jest to ważny element treści tej instytucji, który obok warunków ustawowych, tj. sposobu korzystania (art. 239 § 1 k.c., art. 29 ust. 1 u.g.n.), okresu użytkowania zależnego od celu (art. 29 ust. 1 u.g.n.) oraz przeznaczenia gruntu (art. 240 k.c.), powinien znaleźć odzwierciedlenie w treści umowy.

Sąd Najwyższy w wyroku z 14.10.2022 r. (II CSKP 588/22)<sup>22</sup> wprost stwierdza, że cel oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste powinien być określany także wówczas, gdy nie został wskazany w decyzji uwłaszczeniowej (co w sposób dorozumiany tyczy się także umowy). Powstanie tego prawa *ex lege* również prowadzi bowiem do „oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste” w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z art. 72 ust. 3 *in principio* u.g.n. wynika natomiast, że pojęcie celu zostało odniesione do wszystkich przypadków wymienionych w tym przepisie, także do wskazanej w pkt 5 kategorii „pozostałych nieruchomości gruntowych”.

Artykuł 72 u.g.n. określa stawki procentowe opłaty za użytkowanie wieczyste w zależności od celu użytkowania wieczystego. W ust. 3 pkt 5 tego przepisu wskazano stawkę procentową (3%) dla „pozostałych nieruchomości gruntowych” bez określenia celu użytkowania wieczystego. Nie oznacza to jednak, że ust. 3 pkt 5 ww. przepisu u.g.n. dopuszcza interpretację, zgodnie z którą użytkowanie wieczyste może być ustanowione lub nabyte dla realizacji dowolnego celu. Sposób redakcji ww. przepisu i jego usytuowanie na końcu wyliczenia art. 72 ust. 3 u.g.n. wskazują, że chodzi w nim o inne cele niż te wskazane w poprzedzających go jednostkach redakcyjnych. Nadal jednak powinny być to cele, których realizacja jest prawnie dopuszczalna (legalna, tj. zgodna z przeznaczeniem nieruchomości), oraz – jak stanowi art. 236 §1 k.c. – mieszczące się w zakresie pojęcia „cele gospodarcze”.

Ponadto cel użytkowania wieczystego podlega takiej samej wykładni jak wykładnia oświadczeń woli na podstawie art. 65 k.c.<sup>23</sup> oraz wprowadzonego nowelizacją z 10.07.2015 r. art. 65<sup>1</sup> k.c.<sup>24</sup> Cel użytkowania wieczystego jest

<sup>21</sup> Tak Sąd Najwyższy w wyroku z 29.06.2007 r. (I CSK 133/07) i powołane w nim orzecznictwo, <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>22</sup> <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>23</sup> Wyrok SN z 7.10.2016 r. (I CSK 327/15), <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>24</sup> Ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1311), weszła w życie 8.09.2016 r.



realizowany poprzez określony w umowie (i ujawniany w księdze wieczystej) sposób korzystania z nieruchomości, zatem zmiana sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego prowadzi do naruszenia umowy i stoi w sprzeczności z celem użytkowania wieczystego. Sąd Najwyższy w wyroku z 4.04.2017 r. (I CSK 249/16)<sup>25</sup> zwrócił uwagę, że w relacjach pomiędzy użytkownikiem wieczystym a właścicielem występuje element stosunku zobowiązaniowego, którego wyrazem jest sposób korzystania z gruntu. Zmiana sposobu korzystania z gruntu prowadząca do zaprzeczenia celu użytkowania wieczystego ma zatem wpływ na więź obligacyjną pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym, stanowiąc naruszenie warunków umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste<sup>26</sup>. Taka zmiana może być przyczyną rozwiązania umowy użytkowania wieczystego.

Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku wydanym w sprawie o sygnaturze II CSPK 588/22 opowiedział się za otwartą i dynamiczną oceną kryterium „celu” z obowiązkiem uwzględnienia rzeczywistej sytuacji nieruchomości, która to sytuacja jest kształtowana w zasadniczej mierze postanowieniami właściwego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taką wykładnię celu należy stosować zwłaszcza w przypadku „pozostałych nieruchomości gruntowych”, o których mowa w art. 72 ust. 3 pkt 5 u.g.n.

W sytuacji gdy cel użytkowania wieczystego nie został literalnie wskazany w umowie lub w decyzji administracyjnej, możliwości zagospodarowania nieruchomości określone w planie miejscowym uściślają warianty gospodarczego zagospodarowania nieruchomości i dookreślają jej potencjał jako przedmiotu obrotu rynkowego. Postanowienia planu miejscowego stanowią także punkt odniesienia w przypadku zainicjowania przez organ lub użytkownika wieczystego postępowania w przedmiocie zmiany celu użytkowania wieczystego. Sposób korzystania i cel użytkowania wieczystego po zmianie powinny być zgodne z przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym, za czym przemawia wykładnia celowościowa przepisu art. 73 ust. 2b u.g.n. oraz zasada praworządności działań administracji publicznej. Artykuł 73 ust. 2b u.g.n. wprost przewiduje w pkt 1 zasadę zgodności zmienionego celu użytkowania wieczystego z przeznaczeniem nieruchomości w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zasada praworządności działań administracji powinna być odniesiona do władztwa planistycznego gminy, które pozostawałoby fikcją prawną, gdyby zmieniony cel użytkowania wieczystego nie uwzględniał zapisów planistycznych rangi prawa powszechnie obowiązującego<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).

<sup>26</sup> Podobnie S. Słotwiński, *Następstwa...*

<sup>27</sup> Podobnie S. Słotwiński, *Następstwa...*

#### 4. WYCENA NA POTRZEBY AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ

Aktualizacja opłaty rocznej przebiega w trybie przepisów art. 77 (i n.) u.g.n., który wymienia podmioty uprawnione do wszczęcia tego postępowania (tj. właściwy organ reprezentujący właściciela nieruchomości oraz użytkownik wieczysty), wskazuje na rozkład ciężaru dowodu zmiany wartości nieruchomości, określa terminy stosowane w procedurze wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej oraz tryb odwoławczy.

Zasady wyceny na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej są uregulowane przez przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego („rozporządzenie”)<sup>28</sup>, w szczególności § 28.

Paragraf 28 ust. 1 rozporządzenia przewiduje, że aktualizacja opłaty rocznej wymaga określenia przez rzeczoznawcę wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności przy zastosowaniu podejścia porównawczego. Podejście porównawcze prowadzi do określenia wartości rynkowej, o czym stanowi art. 152 ust. 3 u.g.n. W procesie aktualizacji opłaty rocznej podstawowe znaczenie ma zatem wartość rynkowa nieruchomości ustalona na datę aktualizacji opłaty rocznej (art. 77 ust. 3 w zw. z ust. 1 u.g.n.).

Paragraf 28 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że przy określaniu wartości, o której mowa w § 28 ust. 1 (j.w.), stosuje się, z zastrzeżeniem § 27 (tj. nakazującego uwzględnienie, pod określonymi warunkami, rynku nieruchomości jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego zamiast rynku nieruchomości jako przedmiotu prawa własności), ceny transakcyjne sprzedaży nieruchomości niezabudowanych jako przedmiotu prawa własności.

Natomiast § 28 ust. 5 rozporządzenia przewiduje, że wartości nieruchomości, o których mowa w ust. 1–4 (tj. oddanych w użytkowanie wieczyste), określa się według stanu nieruchomości i cen na dzień oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste albo według stanu nieruchomości 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 (u.g.n.: zmiana celu użytkowania wieczystego na skutek trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości zaistniałej po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste prowadzącej do zmiany celu użytkowania wieczystego).

Rozwijając wskazane przepisy, należy przybliżyć pojęcie wartości rynkowej i daty aktualizacji.

W rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami wartością rynkową jest szacunkowa kwota osiągalna (którą można osiągnąć) na rynku na datę wyceny przy założeniach wskazanych w art. 151 ust. 1 u.g.n. Szacunkową kwotą jest zaś cena wyrażona w pieniądzu do zapłacenia za nieruchomość w tran-

<sup>28</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555).

sakcji zawieranej na warunkach rynkowych<sup>29</sup>. Jest to kwota szacunkowa, a nie uprzednio określona lub faktycznie ustalona cena sprzedaży. Ponadto jest to cena, której można rozsądnie oczekiwać przy rozsądnie osiągalnym na rynku poziomie wartości rynkowej nieruchomości<sup>30</sup>.

Analizując zagadnienie celu użytkowania wieczystego i jego wpływu na proces wyceny nieruchomości, należałoby rozstrzygnąć, czy przy wycenie na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej określa się wartość rynkową dla aktualnego sposobu użytkowania, czy też poszukuje się wartości rynkowej dla optymalnego (najkorzystniejszego) sposobu użytkowania. To zagadnienie aktualizuje się zwłaszcza w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości wycenianej dopuszcza kilka sposobów użytkowania w planie miejscowym, a cel użytkowania i sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego albo są nieustalone, albo są sprzeczne z przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym. Rzecznik majątkowy byłby postawiony w powyższej sytuacji przed problemem wyboru rodzaju wartości rynkowej – albo dla aktualnego, albo najkorzystniejszego (a zatem najbardziej wartościowego i pożądanego na rynku) sposobu użytkowania nieruchomości. Zgodnie z podstawami metodologicznymi stosowanymi w procedurze wyceny (ujętych w formie Standardów Zawodowych Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych) wartość rynkowa dla aktualnego sposobu użytkowania nie jest tożsama z pojęciem faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości. Zgodnie z ww. Standardami jest ona określana przy założeniu zgodności z przeznaczeniem nieruchomości (czyli przede wszystkim z ustaleniami planu miejscowego).

Konsekwencją takich wyborów jest oczywiście finalny poziom wartości rynkowej (zmienionej) i na jej podstawie ustalenie zmienionej wysokości opłaty rocznej.

Wartość rynkowa jest kategorią ekonomiczną, a jej interpretacja prawna powinna uwzględniać koncepcję *highest and best use*, tj. optymalnego sposobu wykorzystania nieruchomości. Koncepcja ta, sformułowana w USA, została wprowadzona na forum europejskim przez Europejską Grupę Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych (TEGOVA)<sup>31</sup> poprzez Europejskie Standardy Wyceny (ESW), które doczekały się dziewiątego wydania w roku 2020 (weszły w życie z dniem 1.01.2021 r.)<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Standard Podstawowy KSWP „Wartość rynkowa” uchwalony przez Radę Krajową PFSRM w dniu 19.09.2017 r. – zapisy ww. traktowane jako podstawy metodyczne zalecane do stosowania w procesie wyceny, niestanowiące przepisów prawa i podstaw prawnych wyceny.

<sup>30</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Warszawa 2016, s. 178–182.

<sup>31</sup> The European Group of Valuers' Associations – TEGOVA, pol.: Europejska Grupa Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych, zrzesza 72 stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych z 38 państw, reprezentujących 70.000 wykwalifikowanych rzeczoznawców ([www.tegova.org](http://www.tegova.org)) – jest organizacją *non-profit* z siedzibą w Brukseli, założoną pod prawem belgijskim.

<sup>32</sup> Zgodnie z Europejskimi Standardami Wyceny (ESW) 2020 przez wartość rynkową (Market Value) należy rozumieć (oryg.): „The estimated amount for which the property should exchange

Koncepcja *highest and best use* (tj. wartość rynkowa dla optymalnego sposobu użytkowania) zakłada najbardziej prawdopodobne wykorzystanie składnika mienia, potwierdzone dotychczasowymi zachowaniami inwestorów, które jest fizycznie możliwe, odpowiednio uzasadnione, prawnie dopuszczalne, finansowo wykonalne i dające najwyższą wartość wycenianej nieruchomości. Aktualny sposób użytkowania może nie oddawać potencjału tkwiącego w nieruchomości, co powoduje, że nieruchomość nie była traktowana jako kapitał<sup>33</sup>.

Natomiast aktualny sposób użytkowania nieruchomości zakłada dalsze korzystanie z nieruchomości zgodne z aktualnym sposobem jej użytkowania (inaczej można go określić jako zachowanie ciągłości działalności przedsiębiorstwa na nieruchomości w dającej się przewidzieć przyszłości)<sup>34</sup>.

Wydaje się, że w przypadku aktualizacji opłaty rocznej wycena wartości rynkowej dla aktualnego sposobu użytkowania jest uzasadniona wówczas, gdy użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości zgodnie z celem użytkowania wieczystego i cel taki jest ustalony (a jednocześnie zgodny z przeznaczeniem w miejscowym planie).

Natomiast w sytuacji gdy cel użytkowania wieczystego nie jest ustalony lub jest sprzeczny z planem miejscowym, a doszło do zmiany wartości nieruchomości uzasadniającej aktualizację wysokości opłaty rocznej w trybie art. 77 ust. 1 u.g.n., wówczas najbardziej uzasadniona staje się wycena wartości rynkowej nieruchomości dla optymalnego sposobu użytkowania, zakładająca osiągnięcie w drodze transakcji sprzedaży najbardziej uzasadnionego i pożądanego rynkowo poziomu ceny sprzedaży.

Zgodnie natomiast z art. 151 ust. 1 u.g.n.: „Wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej”.

W warunkach rynkowych sprzedający, działając z rozeznaniem, zgodzi się sprzedać, a kupujący zgodzi się kupić nieruchomość za cenę wynikającą z alternatywnego (a więc zwłaszcza optymalnego) sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia nieruchomości, jeśli tylko ten alternatywny sposób korzystania pozwoli uzyskać cenę wyższą niż cena uwzględniająca aktualny,

---

on the date of valuation between a willing buyer and a willing seller acting independently of each other after proper marketing wherein the parties had each acted knowledgeable, prudently and without being under compulsion”. ESW 2020, s. 27. W tłumaczeniu na język polski ww. definicję można ująć jako: szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość, zakładając, że potencjalny kupujący i potencjalny sprzedający mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, są od siebie niezależni, działają z rozeznaniem i nie znajdują się w sytuacji przymusowej oraz upłynął odpowiedni okres eksponowania nieruchomości na rynku.

<sup>33</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar...*, s. 178.

<sup>34</sup> E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar...*, s. 182.

mniej korzystny z punktu widzenia ceny sposób korzystania. Z tego powodu w warunkach rynkowych grunty użytkowane rolniczo, ale przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę, uzyskują ceny zbliżone do gruntów budowlanych przy podobnych innych cechach wpływających na wartość.

Punkt 2.2.4. Standardu Podstawowego KSWP „Wartość rynkowa”<sup>35</sup> wskazuje, że „wartość rynkowa nieruchomości odzwierciedla potencjał nieruchomości, który byłby uwzględniony przez uczestników rynku w dniu wyceny. Może zatem uwzględniać inne możliwe wykorzystanie nieruchomości, także takie, które stanie się możliwe po wprowadzeniu odpowiednich zmian, np. nowych decyzji planistycznych i budowlanych, rozwoju odpowiedniej infrastruktury, rozwoju rynku lub innych. Stąd w wartości rynkowej może być uwzględniony dodatkowy jej element, ale tylko taki, za jaki kupujący jest skłonny zapłacić w nadziei, że nieruchomość uzyska możliwość lepszego sposobu użytkowania lub nastąpią możliwości jej rozwoju, które zaowocują wyższą jej wartość nad tą osiągalną przy obecnie obowiązujących ograniczeniach. Przyszła możliwość wykorzystania nieruchomości w sposób, który w dniu wyceny nie jest jeszcze dopuszczalny, musi być jednak na tyle prawdopodobna, aby realne było założenie, że racjonalnie działający uczestnicy rynku taką możliwość w dniu wyceny dostrzegają i są gotowi uwzględnić jej istnienie w cenie sprzedaży”.

Niewątpliwie sposób ważenia przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym przez rzeczoznawcę w zestawieniu ze sposobem korzystania z nieruchomości i celem, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, ma bezpośrednie przełożenie na wynik wyceny i finalnie wysokość zaktualizowanej opłaty rocznej. W takim przypadku to szczególna staranność rzeczoznawcy właściwa dla zawodowego charakteru podejmowanych przez niego czynności (art. 175 ust. 1 u.g.n.) będzie czynnikiem determinującym wysokość opłaty rocznej po aktualizacji.

Data aktualizacji opłaty rocznej z kolei powinna pokrywać się z datą, na którą określono i uwzględniono stan przedmiotu wyceny. Ta ostatnia data powinna pokrywać się z datą, na którą określono wartość przedmiotu wyceny dla zachowania zgodności pomiędzy stanem nieruchomości z dnia określenia wartości rynkowej nieruchomości a stanem nieruchomości istniejącym w dniu aktualizacji.

Wartość rynkowa nieruchomości jest określana na konkretną datę hipotetycznej sprzedaży. Podana w operacie szacunkowym powinna odzwierciedlać faktyczny stan rynku i okoliczności na datę wyceny (aktualizacji), a nie na datę przeszłą lub przyszłą<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Standard Podstawowy KSWP „Wartość rynkowa” uchwalony przez Radę Krajową PFSRM w dniu 19.09.2017 r.

<sup>36</sup> Na podstawie: E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar...*, s. 178–182

## 5. SPOSÓB UWZGLĘDNIENIA CELU UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W WYCENIE NA POTRZEBY AKTUALIZACJI OPŁATY ROCZNEJ

Przy wycenie nieruchomości na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej rzeczoznawca majątkowy jest wprost związany przepisem § 28 ust. 5 rozporządzenia zobowiązującym go do uwzględnienia w procesie wyceny celu użytkowania wieczystego.

Jednocześnie w procesie wyceny pierwszorzędne znaczenie ma art. 154 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności (czyli nie wyłącznie – katalog otwarty) cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.

W tym miejscu pojawia się pytanie – jeśli cel użytkowania wieczystego jest niejednoznaczny lub odmienny od przeznaczenia nieruchomości wskazanego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to czy przy szacowaniu wartości nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (na podstawie art. 77 ust. 1 i n. u.g.n.) rzeczoznawca majątkowy może pominąć ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwzględniając jedynie pierwotny (stwierdzony lub wywiedziony ze sposobu korzystania z nieruchomości) cel użytkowania wieczystego.

Warto przy tym podkreślić, że okoliczność naliczania przez organ opłaty rocznej według stawki procentowej innej, niż wynikałaby z przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, nie ma znaczenia dla ustalenia wartości rynkowej nieruchomości w procesie wyceny na podstawie art. 77 ust. 1 u.g.n. Zmiana wartości nieruchomości uzasadniająca aktualizację wysokości opłaty rocznej nie musi bowiem wynikać ze zmiany celu użytkowania wieczystego (i odpowiadającej mu stawki procentowej opłaty rocznej). Może zostać spowodowana zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, która przecież nie musi mieć charakteru trwałego i która nie doprowadzi do zmiany celu użytkowania wieczystego. Ponadto sama zmiana sposobu korzystania z nieruchomości świadcząca o realizacji odmiennego celu niż pierwotny, nawet trwała i oczywista w sensie faktycznym, nie wywołuje zmiany celu użytkowania wieczystego w sensie prawnym (ponieważ o zmianie celu użytkowania wieczystego zgodnie z art. 73 ust. 2 u.g.n. może być mowa jedynie w przypadku stwierdzenia, że zmiana ta wynika z trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oraz że zmiana ta została stwierdzona w odrębnym postępowaniu zainicjowanym przez organ lub użytkownika wieczystego. Do zmiany celu użytkowania wieczystego nie dochodzi zatem z mocy samego prawa).

Nowelizacją z 13.06.2019 r.<sup>37</sup> doszło do zmiany art. 73 u.g.n. Zmieniono treść ust. 1, 2 i 2a oraz dodano ust. od 2b do 2g, przy czym dla zagadnienia celu użyt-

<sup>37</sup> Ustawa z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), weszła w życie: 15.08.2019 r.

kowania wieczystego największe znaczenie mają zmieniony ust. 2 oraz dodane ust. 2b i 2g<sup>38</sup>.

Wskazana nowelizacja umożliwia zmianę celu użytkowania wieczystego nawet w sytuacji, gdy właściciel się jej sprzeciwia. Stąd uprawnionym z art. 73 ust. 2b u.g.n. jest jedynie użytkownik wieczysty, z którego inicjatywy może dojść do zmiany celu użytkowania wieczystego. Ustęp 2b wskazuje, że z wnioskiem o zmianę celu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej użytkownik wieczysty może wystąpić również w przypadku, gdy proponowana zmiana jest zgodna: 1) z przeznaczeniem nieruchomości ustalonym w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub 2) z decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, lub 3) ze zgłoszeniem budowy lub przebudowy, wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu, lub 4) z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej podjętą na podstawie ustawy z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538), lub 5) z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Każdy z wymienionych wyżej przypadków zakłada zgodność celu użytkowania wieczystego z przeznaczeniem nieruchomości w dokumentach planistycznych gminy.

Stosownie zaś do nowego ust. 2g wymienione w ust. 2b przesłanki stosuje się również, gdy cel użytkowania wieczystego nie został dotychczas ustalony. Ustawodawca nie wskazał uzasadnienia dla *ratio legis* nowego ust. 2g, jednak wydaje się, że odnosi się on do sytuacji, w której cel użytkowania wieczystego został wskazany w sposób nieprecyzyjny i nastroczający problemów interpretacyjnych tak dalece, że nie jest możliwe ustalenie tego celu w sposób jednoznaczny, oraz w której nie doszło do wskazania celu użytkowania wieczystego w sposób literalny. W takiej sytuacji na mocy ww. nowelizacji dochodzi do ustalenia celu użytkowania wieczystego w sposób zgodny z alternatywnie wskazanymi w przepisie art. 73 ust. 2b u.g.n. aktami administracyjnymi, ale w pierwszej kolejności z planem miejscowym.

<sup>38</sup> Druk sejmowy nr 3364 – uzasadnienie – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw: Nowelizacja odpowiedziała na nielegalną i rozprzestrzeniającą się praktykę organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza większych miast) ustalania zasad zmiany celu użytkowania wieczystego i określających z tego tytułu tzw. rekompensaty, niemających umocowania ustawowego i stojących w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP. Także w ocenie sądów żaden przepis prawa nie przewidywał kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego do generalnego regulowania, w formie zarządzenia, praw i obowiązków użytkowników wieczystych. Poprzez wskazaną nowelizację, obok organu, uprawnienie do zainicjowania postępowania w przedmiocie zmiany celu użytkowania wieczystego w przypadku trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości zostało przyznane także użytkownikowi wieczystemu. Realizacja takiego uprawnienia może nastąpić albo w trybie porozumienia z organem (i zawarcia stosownej umowy), albo w trybie sądowym. Skróceniu uległa także procedura odwoławcza poprzez rezygnację z etapu rozpatrzenia sprawy przez samorządowe kolegium odwoławcze.

Sąd Najwyższy w wyroku z 14.10.2022 r. (II CSPK 588/22)<sup>39</sup> rozstrzygnął na potrzeby rozpatrywanej sprawy okoliczność, czy w wycenie nieruchomości dokonywanej na potrzeby aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym jest brane pod uwagę tylko wówczas, gdy odpowiada celowi użytkowania wieczystego. Sądy obu instancji rozstrzygnęły tę kwestię twierdząc na korzyść użytkownika wieczystego, natomiast Sąd Najwyższy zakwestionował taki sposób wykładni przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 154 ust. 1 u.g.n., i uchylił prawomocny wyrok sądu apelacyjnego do ponownego rozpoznania. W swoim uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił wagę transparentnego szacowania nieruchomości, które odwołuje się do czynników rzeczywiście istotnych dla określenia wartości nieruchomości w stosunkach obrotu. Tak określona wartość, w przekonaniu Sądu, stanowi podstawę dla zastosowania art. 77 ust. 1 u.g.n., tj. aktualizacji wysokości opłaty rocznej.

Pod względem prawnym przedmiotowe zagadnienie dotyczyło relacji pomiędzy przepisem ustawy – art. 154 ust. 1 u.g.n. (nakazującym uwzględnienie w procesie wyceny przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym) a przepisem rozporządzenia – § 28 ust. 5 (nakazującym uwzględnienie celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste).

Sąd Najwyższy podkreślił, że w procedurze szacowania wartości rynkowej nieruchomości gruntowej na potrzeby aktualizacji opłaty rocznej znaczenie mają również takie czynniki, które nie są wymienione w art. 154 ust. 1 u.g.n., a które rzeczoznawca ma obowiązek uwzględnić przy doborze nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej wskazanych w § 4 pkt 16 rozporządzenia. Chodzi o takie czynniki jak m.in. przeznaczenie gruntu (w znaczeniu szerszym od „przeznaczenia w planie miejscowym”, o którym stanowi art. 4 pkt 5 u.g.n.) oraz sposób korzystania z nieruchomości. W braku obowiązującego planu miejscowego rzeczoznawca majątkowy ustala bowiem przeznaczenie nieruchomości wycenianej na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust. 2 u.g.n.), a w razie ich braku uwzględnia faktyczny sposób użytkowania nieruchomości (art. 154 ust. 3 u.g.n.).

Sąd wyraził stanowisko, że wbrew orzeczeniom sądów obu instancji w toku określania wartości nieruchomości nie jest dopuszczalne pominięcie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym. Przemawia za tym zarówno hierarchia aktów prawnych, czyli wyższość ustawy nad rozporządzeniem, jak i istotność przeznaczenia nieruchomości wycenianej dla doboru nieruchomości podobnych w podejściu porównawczym.

Ponadto § 28 ust. 5 rozporządzenia odwołuje się do stanu nieruchomości, który zgodnie z art. 4 pkt 17 u.g.n. obejmuje swym zakresem m.in. stan prawny

<sup>39</sup> <https://www.sn.pl> (dostęp: 15.02.2023 r.).



nieruchomości, czyli stan kształtowany w głównej mierze przez zapisy planu miejscowego.

Podsumowując: eliminacja kryterium przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym spośród czynników uwzględnianych w procesie wyceny byłaby sprzeczna z założeniami art. 154 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym w wycenie nieruchomości, także na potrzeby aktualizacji opłat rocznych, powinny być brane pod uwagę wszystkie parametry miarodajne dla określenia wartości gruntu. Katalog kryteriów wymienionych w tym przepisie jest otwarty („w szczególności”), a zadaniem sądu pozostaje zbadanie, przy pomocy opinii biegłego, jak – na wskazany w § 28 ust. 5 rozporządzenia „dzień aktualizacji opłat” – kształtowały się czynniki stanu nieruchomości i cel użytkowania wieczystego. Ostatecznym efektem wyceny nieruchomości, pozwalającej na ustalenie wysokości opłat rocznych, powinno być uzyskanie informacji o rynkowej wartości danego gruntu (art. 77 ust. 1 i art. 151 ust. 1 u.g.n.), a kryteria wynikające z art. 154 ust. 1 u.g.n., w tym niewymienione w tym unormowaniu wprost, powinny służyć poznaniu tej właśnie wartości. Reguła ta nie jest – i nie mogłaby być – modyfikowana przepisami rozporządzenia jako aktu niższego rzędu<sup>40</sup>.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 14.10.2022 r. wskazał, że akty planistyczne nie determinują celu, dla którego oddano grunt w użytkowanie wieczyste, i same w sobie nie świadczą o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 73 ust. 2 u.g.n.), lecz wskazują możliwy (legalny) sposób korzystania z gruntu, czyli stwarzają perspektywy określonego wykorzystania nieruchomości, zwykle wpływające na cenę danego gruntu uzyskiwaną w obrocie rynkowym. Cel użytkowania wieczystego może być (i nierzadko bywa) określony na innym poziomie szczegółowości niż ten przewidywany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W takim wypadku ostatecznie dla oceny wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę ustalenia wysokości opłaty rocznej, zasadniczo większe znaczenie będzie mieć ten ze wskazanych tu czynników, który w dalej idącym zakresie ogranicza sposób korzystania z nieruchomości. Wartość rynkowa nieruchomości zależy bowiem od tego, jakim ograniczeniom będzie podlegał uprawniony – w związku z celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub objęcia gruntu określonymi aktami planistycznymi.

## 6. PODSUMOWANIE

Z zaprezentowanego powyżej stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego na tle okoliczności sprawy o sygnaturze II CSPK 588/22 wynika wniosek, że w procesie wyceny wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej dochodzi do uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym oraz celu użytkowania wieczystego. Jednak wycena nieruchomości nie

<sup>40</sup> O hierarchii uwarunkowań prawnych i metodologicznych pisał M. Prystupa w: *Hierarchia uwarunkowań prawnych i metodologicznych w procesie wyceny*, „Rzeczoznawca Majątkowy” 2013/1.

powinna być zdeterminowana celem użytkowania wieczystego i pomijając postanowień planu miejscowego w razie ich niezgodności. Ponadto – w razie niezgodności przeznaczenia nieruchomości zapisanego w planie miejscowym z celem użytkowania wieczystego – dochodzi do ważenia tych dwóch elementów pod kątem zakresu ograniczeń, jakie każdy z nich nakłada na użytkownika wieczystego podczas korzystania z nieruchomości. Nie może natomiast dojść do sytuacji, w której w takiej wycenie doszłoby do postawienia celu użytkowania wieczystego ponad przeznaczeniem nieruchomości w planie miejscowym. Skutkowałoby to bowiem zakłóceniem hierarchii norm prawnych (rozporządzenie stosowane nadrzędnie względem ustawy) i oderwaniem wyceny od rzeczywistych czynników mających wpływ na wartość nieruchomości w obrocie rynkowym.

Rozważane zagadnienie ma również ważne znaczenie w perspektywie projektu kolejnej nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w ramach drugiego etapu reformy systemowej uwłaszczającej użytkowników wieczystych na gruntach publicznych (projekt nowelizacji u.g.n. druk nr UD275 z 05.12.2022 r.)<sup>41</sup>.

W projekcie zmian przewidziano bowiem wprowadzenie domniemania aktualności wyceny sporządzonej dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która będzie stanowiła podstawę do ustalenia ceny gruntu zbywanego na rzecz użytkownika wieczystego występującego z roszczeniem o nabycie nieruchomości na własność. Projektodawca przyjął, że w przypadku gdy 12 miesięcy przed dniem wejścia przepisów w życie użytkownik wieczysty przyjął ofertę nowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zawartą w wypowiedzeniu albo właściwy organ nie odmówił aktualizacji tej opłaty na żądanie użytkownika wieczystego, określona na te cele wartość gruntu powinna stanowić podstawę określenia wzajemnych zobowiązań stron. W konsekwencji zawężenia stosowania przepisu wyłącznie do przypadków, w których nowa wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste nie była kwestionowana przez strony, operat sporządzony dla tego celu zachowa, zgodnie z uzasadnieniem do nowelizacji, walor aktualności.

Procedura wyceny dla potrzeb ustalenia ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu będzie zatem, w założeniach reformy, analogiczna do zasad obowiązujących przy określaniu wartości na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu.

Projekt wprowadza roszczenie o sprzedaż gruntu tylko w określonym czasie i tylko dla ściśle określonej grupy użytkowników, którzy pozostają użytkownikami wieczystymi gruntów co najmniej od 25 lat, licząc od dnia oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, oraz zrealizowali cel zastrzeżony w umowie.

<sup>41</sup> Rządowe Centrum Legislacji, druk nr UD275 z 5.12.2022 r., Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu z 24.01.2023 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl>.

Ważnym założeniem projektowanej reformy jest to, aby właściwe organy wykonawcze i stanowiące samodzielnie podejmowały rozstrzygnięcia odnośnie do sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego. Organy, kierując się zasadami prawidłowej gospodarki, będą brały pod uwagę m.in. takie okoliczności jak:

- 1) stan realizacji celu, na który nieruchomości została oddana w użytkowanie wieczyste – organy będą zobowiązane dokonać oceny, czy cel umowy został zrealizowany (np. dokonano zabudowy), czy grunt jest użytkowany zgodnie z celem, a działania podejmowane przez użytkownika rokuje dalsze stabilne wykorzystanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem;
- 2) liczba lat pozostałych do upływu okresu użytkowania wieczystego oraz stan zagospodarowania gruntu – wskazane będzie dokonanie analizy, ile lat pozostało do upływu okresu użytkowania wieczystego, jaka jest szacunkowa wysokość przychodów z przyszłych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, czy użytkownik poniósł nakłady na nieruchomości o wartości przewyższającej wartość gruntu, jakie koszty związane z wynagrodzeniem za nanieśienia w przypadku wygaśnięcia umowy poniesie Skarb Państwa lub samorząd;
- 3) potencjał inwestycyjny gruntu dla potrzeb realizacji celów publicznych lub budownictwa mieszkaniowego, w przypadku założenia, że umowa użytkowania wieczystego wygaśnie w związku z upływem okresu, na jaki została zawarta;
- 4) aktualność stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, w tym czy nie będzie wymagane jej ustalenie w trybie art. 221 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub aktualizacja w trybie art. 73 ust. 2 tej ustawy w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości.

Przesłanka wskazana w pkt 4 powyżej jest istotna z perspektywy analizowanego w niniejszym artykule zagadnienia celu użytkowania wieczystego i jego znaczenia dla określenia wartości rynkowej nieruchomości. Uzasadnienie projektu nowelizacji wskazuje wprost, że racjonalnie działający organ reprezentujący właściciela gruntu nie powinien decydować się na zawarcie umowy w sytuacji, gdy nie będzie ustalona lub będzie nieaktualna stawka procentowa wynikająca z celu użytkowania wieczystego (także w sytuacji, gdy będzie toczyło się postępowanie w sprawie ustalenia lub aktualizacji stawki opłaty rocznej).

Zatem w najlepszym interesie prawnym użytkownika wieczystego jest, zwłaszcza po znowelizowaniu art. 72 u.g.n.<sup>42</sup>, po pierwsze, doprowadzenie do ustalenia nieustalonego dotychczas celu użytkowania wieczystego lub, po wtóre, wszczęcie postępowania w przedmiocie zmiany celu użytkowania wieczystego w przypadku zmiany sposobu korzystania z nieruchomości prowadzącej do

<sup>42</sup> Ustawa z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309), weszła w życie: 15.08.2019 r.

zmiany celu. Niewątpliwie staranność użytkownika wieczystego w tym zakresie będzie miała znaczenie zarówno dla określenia wartości rynkowej nieruchomości, jak i dla, w przypadku znowelizowania ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie z założeniami reformy, możliwości skutecznego wystąpienia z roszczeniem o nabycie użytkowanej nieruchomości na własność.

## ABSTRACT

**adw. Ewa Zagórska-Prątnicka**

The author is an attorney at the Warsaw Bar Association. She specializes in real estate law, with particular emphasis on selected aspects of real estate valuation. She is a graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw and the Postgraduate Study of Property Appraisal at the Faculty of Law and Administration at the same University.

### **The aim of perpetual usufruct and the purpose of real estate according to the local spatial development plan in the context of valuation made in order to update the perpetual usufruct fee**

*The aim of perpetual usufruct is a factor that, under the provisions of generally applicable law, a property appraiser is obliged to take into account in the process of valuation of land for the purpose of updating the annual fee. At the same time, the legislator obliged the appraiser by statutory provisions to take into account in the valuation process, inter alia, the purpose of the real estate as stated in the local spatial development plan, and ordered the use of a sales comparative approach for the purposes of updating the annual fee.*

*Due to the imprecise determination of the aim of perpetual usufruct in contracts and administrative decisions under which real estate was let for perpetual usufruct, or failure to specify these purposes at all, there are disputes between the authorities and the perpetual usufructuaries regarding the update of annual fees.*

*The market value of the property determined by the appraiser has a direct impact on the legitimacy of updating the annual fee and the amount of the fee after update. Divergent interpretation of the law concerning the factors taken into account in the valuation leads to court disputes, and sometimes to unjustified enrichment of one of the parties by hundreds of thousands of zlotys.*

*This article indicates the importance of a precise aim of perpetual usufruct as a legal institution and as an element of valuation in the procedure of determining the market value of land for the purpose of updating the amount of the annual fee. Confrontation of the aim of perpetual usufruct and the purpose of real estate as stated in the local spatial development plan was reflected in cases heard by courts,*

*however, the essence of the legal issues concerns primarily the legal and methodological grounds used in the valuation procedure.*

**Keywords:** *perpetual usufruct, aim of perpetual usufruct, purpose of real estate, method of use, valuation for the purposes of updating the annual fee, market value*

### adw. Ewa Zagórska-Prątnicka

Autorka jest adwokatem w izbie warszawskiej. Specjalizuje się w prawie nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych aspektów z zakresu wyceny nieruchomości. Jest absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Studium Podyplomowego Rzeczoznawstwa Majątkowego WPiA UW.

#### BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

**Bieniek Gerard, Rudnicki Stanisław**, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013

**Kucharska-Stasiak Ewa**, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Warszawa 2016

**Prystupa Mieczysław**, *Hierarchia uwarunkowań prawnych i metodologicznych w procesie wyceny*, „Rzeczoznawca Majątkowy” 2013/1

**Słotwiński Szymon**, *Następstwa zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wbrew celowi ustalonemu w treści tej umowy oraz przeznaczeniu gruntu wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020/1

**Sobolewski Przemysław**, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011/1

**Woźniak Cezary**, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006