



POLITECHNIKA  
OPOLSKA

# PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH

pod redakcją  
Łukasza Macha

nr **14**

Wydział Ekonomii i Zarządzania  
Opole, 2017

**PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH**  
**Nr 14**

**WYBRANE PROBLEMY**  
**RYNKU NIERUCHOMOŚCI**

ISSN 2353-8899

## Przegląd Nauk Stosowanych Nr 14

Redakcja: Łukasz Mach

Wszystkie artykuły zostały ocenione przez dwóch niezależnych recenzentów

All contributions have been reviewed by two independent reviewers

Komitet Naukowy czasopisma:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

dr inż. Małgorzata Adamska, dr hab. Maria Bernat, dr Ewa Golbik-Madej,  
dr hab. Izabela Jonek-Kowalska, dr inż. Brygida Klemens, dr hab. Barbara Kryk,  
dr Małgorzata Król, dr hab. Aleksandra Kuzior, prof. dr hab. Krzysztof Malik,  
dr hab. Mirosława Michalska-Suchanek, Roland Moraru, PhD. Prof. (Rumunia),  
doc. PhDr. Michal Oláh PhD (Słowacja), Volodymyr O. Onyshchenko, Ph.D. Prof. (Ukraina),  
dr hab. Kazimierz Rędziński, dr Alina Rydzewska, dr hab. Brygida Solga,  
dr inż. Marzena Szewczuk-Stępnień, dr hab. Urszula Szuścik,  
doc. PhDr. ThDr. Pavol Tománek, PhD (Słowacja), PhDr. Jiří Tuma, PhD (Republika Czeska),  
dr hab. inż. Janusz Wielki

Komitet Redakcyjny:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

dr inż. Małgorzata Adamska, dr hab. Maria Bernat, prof. dr hab. Krzysztof Malik,  
dr hab. inż. Janusz Wielki, dr inż. Magdalena Ciesielska (sekretarz)

Recenzenci:

Grzegorz Ginda, Gabriel Główka, Mariusz Kubus, Jacek Łaszek, Marcin Łuszczuk, Łukasz Mach,  
Krzysztof Malik, Krzysztof Olszewski, Izabela Rącka, Agnieszka Stanimir,  
Maria Trojanek, Mariusz Zieliński.

Copyright by Politechnika Opolska 2017

Projekt okładki: Krzysztof Kasza

Opracowanie graficzne: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej

Wydanie I, 2017 r.

ISSN 2353-8899

## Spis treści

<b>Łukasz MACH</b> SŁOWO WSTĘPNE . . . . .	5
<b>Anna JANCZ, Izabela RĄCKA</b> PERSPEKTYWY ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO DLA SENIORÓW W POLSCE W OPINII OSÓB MŁODYCH . . . . .	7
<b>Tomasz ZAWADZKI, Katarzyna SUSZYŃSKA</b> FORMY ZARZĄDZANIA STACJAMI PALIW W POLSCE . . . . .	20
<b>Beata LEWICKA</b> FINANCIALIZATION OF THE HOMEOWNERS – NECESSITY OR CAPRICE? THE EXAMPLE OF REVERSE MORTGAGE BORROWERS IN THE UNITED STATES. . . . .	35
<b>Sebastian KOKOT</b> KILKA UWAG O PROJEKCIE USTAWY O PRZEKSZTAŁCENIU WSPÓŁUŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO GRUNTÓW ZABUDOWANYCH NA CELE MIESZKANIOWE WE WSPÓŁWŁASNOŚĆ GRUNTÓW . . . . .	46
<b>Leszek DAWID</b> CHARAKTERYSTYKA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH I ICH WYCEN Z LAT 2010–2015 NA PRZYKŁADZIE GMINY MIELNO .	56
<b>Sabina KŁOSA, Agata OLECHNOWICZ</b> ZMIANY NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI W OPOLU W LATACH 2005-2015 . . . . .	72
<b>Arkadiusz KUŚWIK</b> PROCES BUDOWY MODELU EKONOMETRYCZNEGO I PROGNOZA CEN MIESZKAŃ W KĘDZIERZYNIE-KOŻLU . . . . .	90
<b>Łukasz MIKOŁAJCZYK</b> PODZIAŁ MIAST WOJEWÓDZKICH NA JEDNORODNE GRUPY POD WZGLĘDEM ICH LOKALNYCH RYNKÓW NIERUCHOMOŚCI PRZY WYKORZYSTANIU ANALIZY SKUPIEŃ. . . . .	106
<b>Krzysztof MALIK</b> RECENZJA MONOGRAFII NAUKOWEJ PT. <i>METODY ILOŚCIOWE W BADANIACH EKONOMICZNYCH</i> POD. RED. ŁUKASZA MACHA OFICyna WYDAWNICZA POLITECHNIKI OPOLSKIEJ, OPOLE 2016 . . . . .	119



## SŁOWO WSTĘPNE

Czternasty numer kwartalnika *Przegląd Nauk Stosowanych* ma charakter monograficzny, prezentujący aktualny dorobek naukowy w obszarze rynku nieruchomości. W bieżącym numerze zostały zaprezentowane badania realizowane w ośmiu polskich ośrodkach akademickich, takich jak: Politechnika Koszalińska, Politechnika Opolska, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Gdański, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Kaliszu oraz Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu. Wspólną płaszczyzną prezentowanych artykułów jest rynek nieruchomości i jego aktualne dylematy w wymiarze społeczno-ekonomicznym, prawnym jak i stosowanej inżynierii obliczeniowej służącej jego parametryzacji.

Pierwszy z artykułów porusza problematykę budownictwa mieszkaniowego dla seniorów, a jego cel to poznanie opinii osób młodych na temat rozwoju tego segmentu rynku (senior housing). W artykule zaprezentowano typy budownictwa przystosowanego do zamieszkania przez osoby starsze, a w procesie badawczym dokonano parametryzacji informacji na temat wiedzy ludzi młodych w obszarze senior housingu. Sprawdzono również, jak ludzie młodzi wyobrażają sobie przyszłe warunki mieszkaniowe bliskich im osób oraz jakie mają preferencje w zakresie własnej sytuacji mieszkaniowej w wieku starszym.

Prezentacja możliwych form zarządzania stacjami paliw, jako jednej z kategorii nieruchomości specjalnego przeznaczenia, to temat drugiego artykułu. Zaprezentowano w nim charakterystykę krajowego rynku stacji paliw pod względem wielkości, struktury własności, cen, wolumenu sprzedaży, a także kosztu inwestycji. Niewątpliwym walorem tego artykułu jest jego wymiar praktyczny, który w wielu miejscach odnosi się do realnych problemów decyzyjnych w zakresie zarządzania stacjami paliw.

Kolejnym problemem poruszonym w bieżącym numerze kwartalnika jest aspekt finansjalizacji posiadaczy mieszkań, który zaprezentowano na przykładzie kredytobiorców korzystających z odwróconej hipoteki. Celem badań przeprowadzonych w trzecim artykule jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, dlaczego właściciele mieszkań decydują się na wykorzystanie odwróconej hipoteki, która z jednej strony ma stanowić formę wsparcia senioralnych gospodarstw domowych, a z drugiej finansjalizuje jeden z najcenniejszych aktywów jakim jest mieszkanie?

Artykuł czwarty dotyczy prawnej analizy projektu ustawy o przekształceniach współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntu. Jak wskazuje Autor artykułu, funkcjonowanie użytkowania wieczystego od dawna budzi kontrowersje. Mimo, iż regulacje dotyczące tej formy władania nieruchomością były wielokrotnie nowelizowane i zmieniane, w dalszym ciągu nie jest to instytucja ciesząca się uznaniem społecznym. Aktualnie trwają prace nad kolejną ustawą przekształcającą użytkowa-

nie wieczyste w prawo własności. W artykule dokonano merytorycznej i formalno-prawnej analizy zasadniczych problemów związanych z zagadnieniami mającymi stanowić przedmiot wspomnianej regulacji.

Kolejny artykuł prezentuje charakterystykę rynku nieruchomości mieszkaniowych i ich wycen na przykładzie gminy Mielno. Autor w niniejszym opracowaniu charakteryzuje rynek nieruchomości lokalowych o funkcji mieszkalnej na podstawie danych uzyskanych z rejestru cen, jednocześnie dokonując analizy ich kompletności. W podsumowaniu artykułu przedstawiono wnioski pozwalające na prezentację syntetycznej charakterystyki badanego rynku.

W artykule szóstym zaprezentowano opis zmian jakie miały miejsce na rynku nieruchomości w mieście Opolu. Prezentowana analiza została opracowana dla trzech obszarów badawczych. Pierwszym z nich była ogólna charakterystyka opolskiego rynku nieruchomości, drugim analiza cen na rynku, natomiast trzecim charakterystyka rynku kredytów mieszkaniowych.

Ostatnie dwa artykuły wpisują się w problematykę zastosowania metod ilościowych w analizie rynku nieruchomości. Pierwszy z artykułów przedstawia proces budowy modelu ekonometrycznego na przykładzie rynku nieruchomości mieszkaniowych, a jego cel szczegółowy polega na określeniu użyteczności przydatności modelowania ekonometrycznego do szacunku wartości mieszkań. Autor wykorzystuje w tym celu transakcje odnotowane na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych. Drugi z artykułów, wykorzystujący metody ilościowe w analizie rynku nieruchomości, opisuje zastosowanie analizy skupień do określenia jednorodnych grup miast wojewódzkich. Realizując badania szczegółowo opisano proces grupowania lokalnych rynków nieruchomości, dokonano podziału miast wojewódzkich na grupy jednorodne, wykonano opisową, a także statystyczną analizę utworzonych grup.

Szeroki przegląd dorobku naukowego reprezentantów ośmiu ośrodków akademickich w obszarze rynku nieruchomości, stanowi zarówno przydatne narzędzie praktyczne jak i pozwala na ustalenie kierunków dobrych prac teoretycznych.

*Łukasz Mach*

Sebastian KOKOT

## KILKA UWAG O PROJEKCIE USTAWY O PRZEKSZTAŁCENIU WSPÓLUŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO GRUNTÓW ZABUDOWANYCH NA CELE MIESZKANIOWE WE WSPÓŁWŁASNOŚĆ GRUNTÓW

**Streszczenie:** Funkcjonowanie użytkowania wieczystego budzi kontrowersje od dawna. Mimo, iż regulacje dotyczące tej formy władania nieruchomościami były wielokrotnie nowelizowane i zmieniane, nie jest to instytucja ciesząca się uznaniem społecznym. Obecnie rząd pracuje nad kolejną ustawą przekształcającą użytkowanie wieczyste w prawo własności. W artykule wyspecyfikowano zasadnicze problemy związane z zagadnieniami mającymi stanowić przedmiot regulacji.

**Słowa kluczowe:** rynek nieruchomości, użytkowanie wieczyste, prawo własności.

### A FEW COMMENTS ABOUT THE PROJECT OF THE ACT ABOUT TRANSFORMATION OF CO-PERPETUAL LEASEHOLD INTO CO-OWNERSHIP OF RESIDENTIAL DEVELOPED LANDS

**Summary:** The functioning of the perpetual leasehold is controversial for a long time. Although regulations of this form of possession of real estate have been repeatedly amended and changed, this is not an institution which enjoys a social recognition. Currently, the government is working on a new law transforming the right of perpetual leasehold into the right of ownership. Fundamental problems associated with the subject of regulated issues are discussed in the paper.

**Keywords:** property market, perpetual leasehold, the right of ownership.

## 1. WSTĘP

W sierpniu 2016 roku na stronie Biuletynu informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji pojawił się projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zasadniczym celem ustawy ma być realizacja postulatów tych użytkowników wieczystych, którzy działając zgodnie z obecnymi zasadami przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>7</sup>, napotykali na trudności przy próbach uzyskania prawa własności do gruntu. W uzasadnieniu do projektu stwierdzono m.in., że obowiązująca ustawa w niektórych sytuacjach nie zapewnia właścicielom lokali w budynkach wielolokalowych faktycznej możli-

---

<sup>7</sup> Ustawa z 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 89)



wości realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokali w prawo własności gruntu, co prowadzi do pogłębiania problemów prawnych związanych z tego rodzaju nieruchomościami. Problemy te dotyczą przede wszystkim obowiązku ponoszenia opłat rocznych, których wysokość jest pochodną wartości nieruchomości i może być aktualizowana. Wskutek tego, zwłaszcza w dużych miastach, gdzie wzrosty wartości gruntów są znaczące, opłaty te mogą okazać się bardzo wysokie. Ponadto, gdy zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami tylko część właścicieli lokali – współużytkowników wieczystych gruntu zakwestionuje zaktualizowaną opłatę przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym, może dojść do sytuacji, w której poszczególni współużytkownicy wieczystości będą uiszczali opłaty w różnej wysokości. Projektowana ustawa przewiduje przekształcenie z mocy prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych budynkami, w których ustanowiono odrębną własność co najmniej jednego lokalu mieszkalnego. Z tytułu przekształcenia dotychczasowy współużytkownik wieczysty, a po przekształceniu już współwłaściciel gruntu ma wносить „roczną opłatę przekształceniową”, w wysokości równej dotychczasowej opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Opłata ta może podlegać waloryzacji przy zastosowaniu wskaźników zmian cen zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>. Przewidziano także system bonifikat od opłat przekształceniowych. Jednocześnie nie będzie już można ustanawiać odrębnej własności lokali mieszkalnych z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu. Pierwotnie planowano wprowadzenie zmian m.in. do ustawy o gospodarce nieruchomościami dodając następujący przepis: „Nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego”.

## 2. HISTORIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W SKRÓCIE

Analizując proponowane zmiany w funkcjonowaniu użytkowania wieczystego warto mieć na uwadze, że początki regulacji prawnych dotyczących długotrwałego korzystania z cudzych, a w tym w szczególności państwowych nieruchomości, sięgają czasów starożytnych. W mniej odległych czasach potrzeba podobnych regulacji została wymuszona w XIX wieku kryzysem mieszkaniowym spowodowanym dynamicznym rozwojem miast i związanym z nim masowym napływem do miast ubogiej ludności wiejskiej poszukującej pracy. Złagodzeniu tego kryzysu miało służyć wspieranie budownictwa mieszkaniowego, realizowanego samodzielnie przez samych zainteresowanych, poprzez dostarczanie im przez państwo lub gminy, na dogodnych warunkach, terenów budowlanych [Ignatowicz 2000: 176-177]. „(...) wobec drożyzny, jaka szerzyła się w stosunku do mieszkań z końcem XIX i początkiem XX wieku, chodziło o umożliwienie budowania niewielkich domów – przeznaczonych przeważnie

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), art. 5.

dla poszczególnych rodzin – osobom, którym wprawdzie było brak kapitału na kupno gruntu, a które miały jednak lub mogły uzyskać środki materialne na pokrycie kosztów samej budowy, zwłaszcza gdy pretensje wierzycieli budowlanych zostałyby zabezpieczone na wartości wzniesionego budynku. Za używanie gruntu właściciel zabudowy zobowiązany był do zapłaty właścicielowi gruntu określonego wynagrodzenia” [Majorowicz 1999: 60, za Zoll 1947: 160]. W Polsce problem znalezienia właściwej formy władania gruntami państwowymi, ujawnił się ze zwiększoną wagą po zakończeniu II wojny światowej, co wynikało z uwarunkowań politycznych. Wprowadzano więc takie prawa jak wieczysta dzierżawa, własność czasowa, prawo zabudowy. Prawa te od początku ich funkcjonowania wzbudzały wiele kontrowersji i polemik [Szerzej: Winiarz 1967: 73-77]. Użytkowanie wieczyste jako forma władania nieruchomościami państwowymi zostało wprowadzone ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>9</sup> i z wieloma zmianami, tak o charakterze ogólnym jak i szczegółowym, przetrwało do dziś. W 1985 r. ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach zastąpiona została ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>10</sup>. Bardzo istotne zmiany w zakresie użytkowania wieczystego przyniosła nowelizacja tej ustawy z 1990r.<sup>11</sup> Zmiany te dotyczyły przede wszystkim wprowadzenia zasady pełnej fakultatywności użytkowania wieczystego i sprzedaży gruntów na własność, wprowadzenia rynkowych zasad udostępniania gruntów i odpłatności za nieruchomości oraz pełnego upodmiotowienia na rynku nieruchomości samorządów gminnych. Większość wprowadzonych wówczas unormowań dotyczących użytkowania wieczystego przejęła obowiązująca od 1 stycznia 1998r. ustawa o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>. Ustawa ta po licznych nowelizacjach obowiązuje do dziś<sup>13</sup>. W międzyczasie pojawiły się trzy ustawy umożliwiające na określonych zasadach realne przekształcenie użytkowania wieczystego w mniejszym lub większym zakresie w prawo własności<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159)

<sup>10</sup> ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99.)

<sup>11</sup> Ustawa z 29. września. 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464).

<sup>12</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741).

<sup>13</sup> Tekst jednolity: t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, 1777, z 2016 r. poz. 65, 1250, 1271.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 20, poz. 1299, z późn. zm.), ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. z 2001 r., nr 113, poz. 1209) oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1459).

### 3. UWAGI DO PROJEKTU

Bez wątpienia przedłożony projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów w istocie eliminuje wiele praktycznych i prawnych problemów jakie rodzi współużytkowanie wieczyste. Wychodzi on naprzeciw postulatom od dawna formułowanym przez współużytkowników wieczystych w udziałach związanych z własnością lokali mieszkalnych. Zauważyć przy tym należy, że przy okazji projekt obejmie znaczącą część współużytkowników wieczystych w udziałach związanych z własnością lokali użytkowych. Mając na uwadze, że użytkowanie wieczyste nie jest wyłącznie kategorią prawną, ale z racji funkcjonowania w obrocie rynkowym – także ekonomiczną, analizując projekt ustawy nasuwają się pewne spostrzeżenia, które część z przyjętych rozwiązań każdą ocenę niekoniecznie, a przynajmniej niejednoznacznie pozytywnie. W szczególności dotyczy to następujących kwestii:

1. W przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa przyjęcie opłaty przekształceniowej w wysokości dwudziestokrotnej dotychczasowej opłaty rocznej ponoszonej z tytułu użytkowania wieczystego i płatnej co roku przez 20 lat lub jednorazowo z góry wiąże się z udzieleniem 50% bonifikaty. Takie rozwiązanie może naruszać interes będących właścicielami nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, które oddając np. kilka lat temu nieruchomości w użytkowanie wieczyste spodziewały się, że opłaty roczne będą wnoszone przez znacznie dłuższy okres. Rozwiązanie to jest też odmienne od przyjętego w ustawie z 29 lipca 2005 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, gdzie zakłada się, że z tytułu przekształcenia użytkownik wieczysty uiści cenę nieruchomości odpowiadającą jej wartości, na poczet której zostanie zaliczona wartość przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego.
2. Przyjęcie w pierwszej wersji projektu odmiennej od powyższej zasady w odniesieniu do udziałów, co do których obowiązywała stawka opłaty rocznej inna niż 1%. W takim przypadku opłata przekształceniowa ma być wnoszona do końca okresu na który zostało ustanowione użytkowanie wieczyste. Należy zauważyć, że w praktyce napotykamy różne sytuacje. Zdarza się, że na skutek różnych okoliczności od udziałów związanych lokalami mieszkalnymi są wnoszone opłaty w wysokości innej niż 1% (np. w sytuacji, gdy budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste z opłatą 3%, gdyż cel podstawowy oddania gruntu był inny niż mieszkaniowy, a właściciel lokalu mieszkalnego nie wystąpił o zmianę stawki). W takim przypadku dojdzie do znaczących rozbieżności w warunkach przekształcenia. Analogicznie dotyczy to lokali użytkowych, od których również na skutek różnych okoliczności opłaty roczne są naliczane według stawki 1% - tu właściciele takich lokali przekształcą swoje udziały w użytkowaniu wieczystym z opłatą 1% płatną przez 20 lat. Należy więc rozważyć możliwość zmiany stawki procentowej już po przekształceniu, ale w okresie wnoszenia opłat przekształceniowych, analogicznie jak obecnie jest to możliwe w odniesieniu

- do stawki opłaty rocznej zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami. Zasadniczym, wynikającym z zaproponowanej regulacji problemem jest bardzo odmienne traktowanie współużytkowników wieczystych o udziałach związanych z różnymi stawkami opłaty rocznej (w domyśle z lokalami o różnym przeznaczeniu). Problem ten został wyeliminowany w aktualnej wersji projektu, o czym będzie mowa w zakończeniu pracy.
3. Użytkowanie wieczyste funkcjonuje od 1961 roku. Grunty mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste na okres od 40 do 99 lat, choć okres krótszy niż 99 powinien być stosowany w przypadkach uzasadnionych celem gospodarczym. Na skutek przemian ustrojowych i rynkowych zdarzało się, że budynki wielorodzinne były wznoszone na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste pierwotnie na inny cel. Może więc się zdarzyć, że proponowaną ustawą objęte zostaną udziały w użytkowaniu wieczystym, które wygasa wcześniej niż 20 lat. Czy w tej sytuacji opłata przekształceniowa ma również być wnoszona przez 20 lat? Może w takich przypadkach właściciel gruntu być zainteresowany pozyskaniem go do swojego zasobu, a użytkownicy wieczysti skłonni są przyjąć wynagrodzenie za pozostawione budynki? Przekształcenie użytkowania wieczystego gruntu we własność w takim przypadku mocno osłabia pozycję dotychczasowego właściciela gruntu w realizacji jego ewentualnych zamierzeń związanych z przedmiotowym gruntem.
  4. Projekt w wersji pierwotnej pozbawiał możliwości oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa wielorodzinnego. W praktyce mogło to skutkować wzrostem cen mieszkań budowanych na takich gruntach, gdyż zmuszałoby to dewelopera do jednorazowego uiszczenia opłaty równej wartości nieruchomości, podczas gdy dotychczas wnosił on tylko pierwszą część opłaty z tytułu użytkowania wieczystego (15-25% wartości gruntu). W rzeczywistości powodowało to osiągnięcie wysokich cen w przetargach na oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, bo deweloperzy wiedzieli, że od wylicytowanej kwoty zapłacą tylko jej część, jednak w efekcie i tak nabywali grunty pod swoje inwestycje płacąc za nie mniej niż cena jaką musieliby zapłacić nabywając grunt na własność. Nowszy projekt poniekąd eliminuje takie zagrożenie, gdyż zgodnie z nim przekształcenie będzie następowało wraz z wyodrębnieniem pierwszego lokalu w budynku, a więc deweloperzy będą mogli nabywać grunty w użytkowanie wieczyste, które w krótkim czasie będzie przekształcane we własność.
  5. Obecnie gminy (głównie gminy) oddając grunty w użytkowanie wieczyste na różne cele, w tym cele budownictwa wielorodzinnego mają możliwość sprawowania w określonych ramach kontroli nad sposobem wykonywania tego prawa przez użytkownika wieczystego, w szczególności mogą określić sposób korzystania z nieruchomości i terminy jej zagospodarowania. W przypadku kiedy użytkownik wieczysty nie realizuje postanowień umowy o użytkowanie wieczyste, właściciel może wywierać na niego określone ustawą o gospodarce nieruchomościami presję – ustalać opłaty dodatkowe, czy nawet rozwiązać umowę. W przypadku sprzedaży nieruchomości na własność,

takiej możliwości nie ma. Wyłączenie z obrotu użytkowania wieczystego może wywołać po stronie nabywców gruntów szeroko rozumiane działania spekulacyjne, a w konsekwencji pozostawianie niezagospodarowanych nieruchomości przez długi czas, co jest szkodą dla lokalnych społeczności. W nowszej wersji projektu zrezygnowano z zakazu oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, co poniekąd redukuje ten problem - właściciel będzie więc mógł kontrolować sposób korzystania z oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości, jednakże tylko do czasu wyodrębnienia pierwszego lokalu, bo wówczas z mocy prawa użytkowanie wieczyste będzie przekształcone

w prawo własności.

6. Pewne zastrzeżenia budzi też proponowany sposób aktualizacji opłat przekształceniowych. Obecnie aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest dokonywana w oparciu o wartość rynkową gruntu określoną przez rzeczoznawcę majątkowego. Opłaty przekształceniowe natomiast mają być aktualizowane w oparciu o wskaźniki zmian cen nieruchomości ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Problem w tym, że publikowane przez GUS wskaźniki odzwierciedlają zmiany cen rynkowych lokali mieszkalnych nabywanych przez gospodarstwa domowe. Wskaźniki te są obliczane w sposób uśredniony dla całych województw. Stosowanie ich do waloryzacji opłat przekształceniowych jest niewłaściwe, gdyż dotyczą one nieco innego segmentu rynku (rynek gruntów to nie rynek mieszkań) oraz nie uwzględniają różnic w położeniu gruntów. W innym tempie zmieniają się ceny w dużych miastach, a nawet w różnych dzielnicach takich miast, a w innym w małych miejscowościach czy wsiach. Stosowanie tych wskaźników na pewno, i to w relatywnie niedługim czasie, doprowadzi do dużych dysproporcji pomiędzy podstawą obliczenia opłaty a rzeczywistą wartością gruntu. W ten sposób z jednej strony dodatkowo pogłębi poniesione straty dotychczasowych właścicieli gruntów wskutek skrócenia okresu naliczania opłat, a z drugiej strony odrealni wysokość opłat.

Niezależnie od powyższych uwag szczegółowych należy wyrazić przekonanie, że przedłożony projekt w rzeczywistości eliminuje prawo użytkowania wieczystego z istotnego obszaru obrotu gospodarczego (mieszkalnictwo wielorodzinne i znacząca część lokali użytkowych).

#### **4. PERSPEKTYWY UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO**

W temacie zasadności utrzymywania użytkowania wieczystego jako formy władania gruntami w Polsce, od lat ścierają się bardzo zróżnicowane poglądy obejmujące szerokie spektrum proponowanych rozwiązań [por. m.in.: Woźniak 2004, Kokot 2014]:

- zachowania użytkowania wieczystego bez poważniejszych ingerencji w jego konstrukcję prawno-ekonomiczną,

- zachowania użytkownika wieczystego w formie istotnie zmodyfikowanej lub jego zastąpienie formą prawną władania nieruchomościami o innej nazwie oraz innej konstrukcji prawnej i ekonomicznej,
- definitywną likwidacją użytkownika wieczystego na rzecz prawa własności.

Wszystkie rozwiązania mają zwolenników i przeciwników posługujących się argumentami różnorodnej natury i proponujących różne rozwiązania szczegółowe [patrz m.in.: Bednarek 1994, Rudnicki 1996, Drozd 1997, Gniewek 1998; Gniewek 1999; Majorowicz 1999, Brzozowski 2003]. Przeciwnicy twierdzą, że użytkowanie wieczyste w obecnym kształcie prawnym nie może być utrzymane w przyszłym polskim prawie cywilnym i że nie ma potrzeby istnienia na cudzym gruncie prawa rzeczowego o tak szerokim zakresie uprawnień w stosunku do nieruchomości należącej do innej osoby. Natomiast zwolennicy jego zmiany występują z propozycjami wprowadzenia takich form jak: własność czasowa [Ignatowicz 1994: 122-123, Gniewek 1999: 32; Bieniek 1997: 216, Truszkiewicz 2006: 675-706], prawo zabudowy [Gniewek E.: 2005: 51, Zaradkiewicz 2006: 58-83, Siudem 2007], czy też prawo własności wraz z ustanowieniem ograniczonego prawa rzeczowego – opłat wieczystych [Podleś 2005: 103-109].

Wydaje się, że trudno przychylić się do poglądu, jakoby likwidacja użytkownika wieczystego była jedyną właściwą metodą zwalczania pewnych patologii związanych z funkcjonowaniem użytkownika wieczystego. Pewna część gmin, czego dowodzą publikowane wyniki badań [m.in.: Kokot 2009], darzy tę instytucję uznaniem, z punktu widzenia właściciela dostrzega jej walory i potrafi je spożytkować w praktyce gospodarki nieruchomościami. Dowodzi to, że nie ma potrzeby likwidacji użytkownika wieczystego tylko dlatego że posiada ono określone wady i są gminy, dla których stanowi ono zbędną instytucję. Wręcz przeciwnie, jest to wskazówka, że użytkowanie wieczyste wymaga swoistej reformy. Jednostki samorządu terytorialnego postrzegają użytkowanie wieczyste w różny sposób. I to właśnie świadczy o zasadności pozostawienia im możliwości wyboru. Istnieje obawa, że wyeliminowanie użytkownika wieczystego z obrotu w sferze mieszkalnictwa wielorodzinnego spowoduje dużą lukę w systemie form władania nieruchomościami, w którym jedynym prawem rzeczowym będzie własność, a za nim dopiero ograniczone prawa rzeczowe i prawa zobowiązaniowe, które nie dają na tyle silnej pozycji władającemu, aby był on skłonny realizować na nieruchomości określone zamierzenia inwestycyjne. Obecnie użytkowanie wieczyste spełnia rolę swego rodzaju substytutu prawa własności nieruchomości, jest prawem z jednej strony na tyle silnym, że nie zniechęca użytkownika wieczystego do podejmowania inwestycji, a jednocześnie daje możliwość właścicielowi sprawowania w określonych ramach kontroli nad sposobem wykonywania tego prawa przez użytkownika wieczystego. Wydaje się, że to właśnie jest zasadnicza wartość użytkownika wieczystego i najważniejszy powód, dla którego warto tę, albo jakąś inną, podobną do niej instytucję zachować w katalogu form władania nieruchomościami. Na taką potrzebę wskazują także takie przesłanki jak chętnie korzystanie z niej przez część gmin oraz funkcjonowanie

podobnych instytucji w wielu krajach Europy, które wynika pobudek gospodarczych. Do innych ważnych zalet użytkowania wieczystego należy zaliczyć:

- poczucie pewności właściciela nieruchomości, że po upływie oznaczonego okresu nieruchomość do niego powróci,
- możliwość czerpania stabilnych korzyści ekonomicznych przez właściciela nieruchomości z tytułu opłat za korzystanie z niej przez osobę, której przysługuje przedmiotowe prawo, w długim okresie czasu, w którym właścicielowi nieruchomość jest zbędna,
- możliwość relatywnie taniego pozyskania nieruchomości przez inwestora z przeznaczeniem jej na określony cel,
- prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę, przy czym sposób wykonywania prawa użytkowania wieczystego jest w zasadzie analogiczny jak dla prawa własności [por. Kokot 2009: 50].

## 5. ZAKOŃCZENIE

W zaprezentowanym powyżej kontekście wydaje się, że zamiast mocno marginalizować użytkowanie wieczyste, warto je zreformować tak (albo w jego miejsce stworzyć inną formę władania nieruchomościami), by stanowiło ważną, długotrwałą, odpłatną, zbywalną i dziedziczną formę władania nieruchomościami, która daje prawo do przeprowadzania na nich inwestycji w formie przedsięwzięć budowlanych.

Omawiany projekt ustawy ewoluuje. Doniesienia prasowe wskazują, że zmiany szły w kierunku poszerzenia kategorii gruntów podlegających ustawowemu przekształceniu [Krzyżanowska 2016]. Wprowadzono do niego rozwiązania zakładające uwłaszczenie również gruntów pod domami jednorodzinnymi. Ten kierunek zmian projektu ustawy dziwi o tyle, że pierwotnym celem przyświecającym projektowi była pomoc w przekształceniu tego prawa we własność właścicielom mieszkań w blokach położonych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, a w przypadku domów jednorodzinnych problemy reprezentacji pełnych udziałów w użytkowaniu wieczystym przecież nie występują. Z punktu widzenia gospodarki nieruchomościami takie rozwiązanie to także kolejny krok w kierunku marginalizacji użytkowania wieczystego.

14 grudnia 2016 r. (a więc tuż, przed przesłaniem niniejszego tekstu do redakcji) na stronie Rządowego Centrum Legislacji ukazała się jeszcze nowsza wersja projektu ustawy, w której nie zakłada się uwłaszczenia gruntów pod domami jednorodzinnymi. Główne zmiany w porównaniu z wersją pierwotną dotyczą objęcia działaniem ustawy gruntów zabudowanych budynkami, w których co najmniej połowę lokali (wyodrębnionych i niewyodrębnionych) stanowią lokale mieszkalne. Przy tym pominięto kryterium wysokości stawki procentowej opłaty rocznej i zaproponowano zmiany zasad wnoszenia opłaty przekształceniowej związanej z lokalami użytkowymi. Inną ważną zmianą jest przyjęcie zróżnicowanych zasad pobierania opłaty przekształceniowej w zależności od

przeznaczenia lokalu kryterium, a nie od obowiązującej stawki procentowej opłaty rocznej, jak to pierwotnie proponowano<sup>15</sup>.

### Literatura

- [1] Bednarek M.: *Przemiany własnościowe w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*. Warszawa 1994.
- [2] Bieniek G.: *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*. Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3.
- [3] Brzozowski A.: *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*. Zeszyty prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2003, tom 3, nr 2.
- [4] Drozd E.: *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997; nr 6.2.
- [5] Gniewek E.: *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne*. Rejent 1998; nr 4.
- [6] Gniewek E.: *O przyszłości użytkowania wieczystego*. Rejent 1999, nr 2.
- [7] Gniewek E.: *O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy*. *Studia Iuridica Agraria, Tom V*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- [8] Ignatowicz J.: *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*. Księga pamiątkowa ku czci Prof. T. Dybowskiego. *Studia Iuridica*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Tom XXI, Warszawa 1994.
- [9] Ignatowicz J.: *Prawo rzeczowe*. Warszawa: PWN 2000.
- [10] Kokot S.: *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin. Studium diagnostyczno-statystyczne na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*. *Rozprawy i Studia T. (DCCCXXII)748*, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2009.
- [11] Kokot S.: *Perspektywy użytkowania wieczystego*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 811. *Metody Ilościowe w Ekonomii tom I*, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014.
- [12] Krzyżanowska A.: *Rewolucja w użytkowaniu wieczystym: Przekształcenie we własność obejmie domy jednorodzinne*, *Gazeta Prawna* z dn. 7.12.2016r.
- [13] Majorowicz J.: *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*. *Przegląd Sądowy* 1999, nr 9.
- [14] *Gazeta Prawna*, Wyd. 17.12.2007.
- [15] Podleś P.: *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*. *Przegląd Sądowy* 2005, nr 10.

---

<sup>15</sup> Por. pkt 2 części „Uwagi do projektu”.



- [16] Rudnicki S.: Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe. Warszawa 1996.
- [17] Siudem T.: Nowy kodeks cywilny zacznie obowiązywać za siedem lat. Rozmawiamy ze Zbigniewem Radwańskim, przewodniczącym Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Truskiewicz Z.: Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia Konstrukcyjne. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Warszawa 2006.
- [18] Winiarz J.: Użytkowanie wieczyste. Warszawa: PWN 1967.
- [19] Woźniak C.: Perspektywy prawa użytkowania wieczystego. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2004, nr 11.
- [20] Zaradkiewicz K.: Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego). Przegląd Legislacyjny Kancelaria prezesa Rady Ministrów 2006, nr 2.
- [21] Zoll F.: Prawo cywilne w zarysie. tom II, z.1, Kraków 1947.

dr hab. **Sebastian Kokot**, prof. US  
Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania  
Instytut Ekonometrii i Statystyki  
ul. Mickiewicza 64  
71-101 Szczecin  
sebastian.kokot@wneiz.pl



POLITECHNIKA  
OPOLSKA

ISSN 2353-8899