

UŻYTKOWANIE WIECZYSTY GRUNTÓW ROLNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE I FINANSOWE

Aneta Suchoń

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Abstrakt. Celem artykułu była próba ustalenia, czy regulacje prawne zapewniają użytkownikom wieczystym stabilne warunki władania gruntami rolnymi oraz prowadzenia na nich działalności rolniczej, a także, czy ułatwiają tym podmiotom nabycie własności posiadanych gruntów. W pierwszej kolejności rozważania skupiały się na charakterze prawnym użytkownika wieczystego oraz uprawnieniach i obowiązkach finansowych użytkownika wieczystego. Następnie została podjęta tematyka przekształcania użytkownika wieczystego we własność oraz wygaśnięcia użytkownika wieczystego. Kolejna część artykułu odnosiła się do zagadnienia: użytkownik wieczysty jako producent rolny. W podsumowaniu stwierdzono, że użytkownik wieczysty ma szeroki zakres uprawnień i może on swobodnie prowadzić działalność rolniczą na gruntach rolnych. Ustawodawca uznał bowiem, że użytkowanie wieczyste, obok najpopularniejszych form władania gruntami rolnymi, jak własność i dzierżawa, wpisało się trwale w stosunki wiejskie i dlatego użytkownik wieczysty może korzystać ze środków unijnych, ulg w podatku rolnym czy ubezpieczenia w KRUS.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, grunty rolne, działalność rolnicza, płatności unijne

WPROWADZENIE

Dla każdego producenta rolnego istotne znaczenie ma stabilne posiadanie nieruchomości, które pozwala na prowadzenie trwałej działalności rolniczej. Stabilizację taką zapewnia prawo własności. Jednak obok własności istnieje wiele form prawnych władania gruntami, takich jak chociażby: dzierżawa, użytkowanie, wieczyste użytkowanie.

To ostatnie stanowi formę długotrwałego korzystania z gruntu, alternatywny do sprzedaży sposób rozporządzania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego [Gniewek 2000]. Instytucja ta funkcjonuje w polskim systemie prawnym od czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i na osiedlach [Ustawa... 1969]¹. Przez wiele lat użytkowanie wieczyste służyło przede wszystkim celom budownictwa. Obecnie zrezygnowano już z takiego zawężenia. Oznacza to, że nie obowiązuje już ograniczenie wykorzystywania użytkowania wieczystego tylko do „gruntów zabudowanych” lub „przeznaczonych pod zabudowę”. Oddawać w użytkowanie wieczyste można wszelkie grunty, bez względu na ich przeznaczenie, w tym także rolne [Gniewek 2000].

Regulacja prawna poświęcona instytucji użytkowania wieczystego została zawarta w kilku aktach prawnych. Podstawą jest Kodeks cywilny [Ustawa... 1964] oraz Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [Ustawa... 2014]. Zagadnienie to w aspekcie prowadzonej na gruntach rolnych działalności rolniczej zostało poruszone także w Ustawie z 15 września 1984 r. o podatku rolnym [Ustawa... 2006], Ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Ustawa... 2012 a], Ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego [Ustawa... 2012 b] i innych. Z kolei problematyce przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości poświęcona została Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości [Ustawa... 2012 c]. Odnotować należy szeroki katalog publikacji dotyczących użytkowania wieczystego, jednak nie zawierają one zagadnień poświęconych użytkowaniu wieczystemu gruntów rolnych przez pryzmat prowadzonej działalności rolniczej na tych ziemiach.

Celem artykułu jest próba ustalenia, czy regulacje zapewniają użytkownikom wieczystym, po pierwsze, stabilne warunki władania gruntami rolnymi oraz prowadzenia na nich działalności rolniczej, po drugie, czy ułatwiają tym podmiotom nabycie własności posiadanych gruntów.

CHARAKTER PRAWNY UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO I UPRAWNIENIA UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO

Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być wyłącznie nieruchomości gruntowe: 1) stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki (art. 232 § 1 k.c.), 2) grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, (art. 232 § 1 k.c.), 3) w wypadkach przewidzianych w przepisach szczegól-

¹ Ustawa ta uchyliła własność czasową i wprowadziła na jej miejsce użytkowanie wieczyste. Jak stwierdził Truskiewicz [2006], „do polskiego systemu prawnego użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone w okresie, w którym dominującą formą własności była – ze względów ustrojowych – własność państwowa, podlegająca szczególnej ochronie. O wprowadzeniu tej instytucji w miejsce wspomnianej własności czasowej i innych praw o zbliżonym charakterze przesądziła przede wszystkim obawa przed ponowną prywatyzacją nieruchomości państwowych, wiązana z konkurencyjną instytucją własności czasowej (art. 41 u.g.t.)”.

nych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 232 § 2 k.c.) [Ustawa... 1964].

W literaturze dotyczącej użytkowania wieczystego i orzecznictwie² przyjmuje się, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem pośrednim między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi [Gniewek 1999, Kodeks... 2000]. Ustawodawca wyeksponował to, rezerwując w systematyce kodeksu cywilnego odrębne miejsce dla użytkowania wieczystego, po prawie własności, a przed ograniczonymi prawami rzeczowymi. Podzielić zatem należy pogląd, że użytkowanie wieczyste jest bliższe prawu własności niż ograniczonym prawom rzeczowym [Gniewek 1999, Kodeks... 2000].

Użytkownik wieczysty, podobnie jak właściciel, ma prawo do używania nieruchomości, korzystania z niej i zbywania przysługującego mu prawa. O odmienności prawa użytkowania wieczystego w stosunku do prawa własności decydują następujące podstawowe cechy: Prawo użytkowania wieczystego jest limitowane (ograniczone) w czasie, korzystający z niego jest z reguły ograniczony co do dopuszczalnego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste oraz jest zobowiązany do zagospodarowania tego gruntu w określonym terminie, pod rygorem utraty przysługującego mu prawa, z omawianą instytucją wiąże się obowiązek uiszczenia tzw. pierwszej opłaty, a następnie opłat rocznych, których wysokość może podlegać waloryzacji [Suchoń 2009 b]. Ponadto, według Ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, czyli takiej jak własności. Jednak dodatkowo elementem niezbędnym do powstania użytkowania wieczystego jest wpis do księgi wieczystej [Ustawa... 2014, art. 27], gdyż ma charakter konstytutywny [Szachulowicz i in. 2002].

Nabywanie prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy zawartej ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego wymaga zachowania określonej procedury. Według ustawy o gospodarce nieruchomościami, oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste następuje, co do zasady, w trybie przetargowym. Przetarg przeprowadza się w formie: 1) przetargu ustnego nieograniczonego, 2) przetargu ustnego ograniczonego, 3) przetargu pisemnego nieograniczonego, 4) przetargu pisemnego ograniczonego. Przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, natomiast przetarg pisemny – wybór najkorzystniejszej oferty.

Użytkownik wieczysty korzysta z gruntu zgodnie z ustaleniami umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste, a także z ustawą i zasadami współzycia społecznego. Istotną rolę odgrywa tu więc na wstępie generalne przeznaczenie gruntu, a w ślad za tym, uzgodniony w umowie sposób korzystania z gruntu. Dla zachowania ciągłości gospodarowania istotne znaczenie ma możliwość przeniesienia na przejmujących gospodarstwo rolne gruntów będących w użytkowaniu wieczystym w drodze umowy sprzedaży, zamiany, darowizny lub innej umowy zobowiązującej do przeniesienia tego

² W postanowieniu z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73 (OSNCP 1974, z. 11, poz. 197), Sąd Najwyższy orzekł, że wieczyste użytkowanie zostało ukształtowane jako instytucja pośrednia między prawną kategorią własności a kategorią tzw. praw rzeczowych ograniczonych. W wypadkach więc nieuregulowanych w art. 232-243 k.c. oraz w umowie o oddanie terenu państwowego w wieczyste użytkowanie należy, w wypadku trudności interpretacyjnych, posługiwać się analogią przede wszystkim do przepisów zawartych w dziale II tytułu I księgi drugiej k.c., dotyczących treści i wykonywania własności, a więc m.in. również do art. 145 k.c.

prawa. Ma to szczególne znaczenie dla użytkownika wieczystego, który zamierza przekazać grunty rolne w zamian za uzyskanie wcześniejszej emerytury rolniczej z KRUS czy jej części uzupełniającej. Istnieje także możliwość oddania gruntów w dzierżawę. Poza tym prawo użytkowania wieczystego, jako prawo majątkowe niezwiązane ściśle z osobą uprawnioną, wchodzi do spadku (art. 922 k.c.). Podlega zatem dziedziczeniu według porządku ustawowego lub na podstawie rozrządzenia testamentowego. Nie ulega również wątpliwości, że przyznane użytkownikowi wieczystemu uprawnienia do rozporządzania swoim prawem obejmuje także możliwość obciążania tego prawa ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. hipoteką, której ustanowienie jest często niezbędne dla podjęcia kredytu na działalność rolniczą, zakupu maszyn rolniczych.

Obowiązujące przepisy nie poruszają bezpośrednio zagadnienia nabycia użytkownika wieczystego przez zasiedzenie. W literaturze i orzecznictwie³ przyjmuje się, że dopuszczalne jest nabycie użytkownika wieczystego przez zasiedzenie biegnące przeciwko poprzedniemu użytkownikowi wieczystemu [Truszkiewicz 2006].

Dla prowadzenia działalności rolniczej istotnym elementem jest stabilne posiadanie przez długi czas. Zasadniczo termin użytkowania wieczystego wynosi 99 lat (art. 236 § 1 zd. 1 k.c.). Ustawodawca dopuszcza możliwość umownego ustalenia terminu krótszego, co najmniej czterdziestoletniego, „w wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na 99 lat” (art. 236 § 1 zd. 2 k.c.). W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres, 40-99 lat. Jednakże wieczysty użytkownik może wcześniej wystąpić z takim żądaniem, jeżeli okres amortyzacji zamierzonych na użytkowanym gruncie nakładów jest znacznie dłuższy aniżeli czas, który pozostaje do upływu zastrzeżonego w umowie terminu. Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny.

Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu „z wyłączeniem innych osób” (art. 233 k.c.). Wyraża się w tym bezwzględny charakter prawa użytkowania wieczystego. Użytkownikowi wieczystemu służą właściwe petytoryjne roszczenia. Niezależnie od tego użytkownik wieczysty może korzystać z roszczenia posesoryjnego [Gniewek 2000]. Nie ulega wątpliwości, że dla prowadzenia działalności rolniczej istotna jest właśnie ochrona prawa użytkowania wieczystego. Do tej ochrony stosuje się roszczenie windykacyjne zgodnie z art. 222 § 1 k.c. Zatem użytkownik wieczysty może żądać od osoby, która faktycznie włada nieruchomością oddaną mu w użytkowanie wieczyste, ażeby nieruchomość została mu wydana (chyba że osobie tej służy skutecznym względem

³ Np. w postanowieniu z dnia 25 marca 2004 r. Sąd Najwyższy (II CK 105/03) orzekł, że przesłanką nabycia wieczystego użytkowania przez zasiedzenie jest samoistne posiadanie nieruchomości w zakresie takiego prawa przez odpowiedni okres (art. 172 k.c.). Samoistne posiadanie nieruchomości polega w tym wypadku na faktycznym władaniu nią jak wieczysty użytkownik (art. 336 k.c.). Jeżeli nieruchomością włada samoistnie kilka osób, o charakterze posiadania decyduje ich przekonanie o zakresie wykonywanego prawa. Niewłaściwe jest twierdzenie, że dla przyjęcia ciągłości posiadania w zakresie władztwa ustępujących współposiadaczy byłaby konieczna umowa o przeniesieniu posiadania, skoro art. 348 k.c. za podstawową formę przejścia posiadania uznaje wydanie rzeczy. Nie można dlatego uznać że wskutek braku, między współposiadaczami, takiej umowy o przeniesieniu posiadania nieruchomości doszło do samowolnego jej zawładnięcia po wyzuciu poprzedników z posiadanej przez nich udziału wbrew ich woli. LEX/el.

użytkownika uprawnienie do władania nieruchomością). Roszczenie windykacyjne użytkownika wieczystego jest skuteczne także przeciwko właścicielowi.

Natomiast przeciwko osobie, która narusza użytkowanie wieczyste „w inny sposób aniżeli przez pozbawienie faktycznego władztwa nad rzeczą”, przysługuje użytkownikowi wieczystemu roszczenie „o przywrócenie stanu zgodnego z prawem” i o zaniechanie naruszeń” (art. 222 § 2 k.c.). Roszczenie negatoryjne znajduje zatem zastosowanie, gdy osoba nieuprawniona np. przechodzi lub przejeżdża przez nieruchomość, będącą w użytkowaniu wieczystym, bez zgody użytkownika wieczystego; wypędza na tę nieruchomość swoje bydło, łowi ryby w cudzym jeziorze; prowadzi budowę na cudzym gruncie; czerpie wodę ze studni [Gniewek 2000, Suchoń 2009 b].

Użytkownik wieczysty może także budować na gruncie z którego korzysta w ramach omawianej instytucji (np. budynki inwentarskie). Według Ustawy z 7 dnia lipca 1994 r. Prawo budowlane, szczególnie istotnym pojęciem dla procesu budowlanego jest „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”, które zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 11 wspomnianego aktu prawnego [Ustawa... 2013]. Otóż należy rozumieć pod tym pojęciem tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

W tym miejscu warto dodać, że użytkowanie wieczyste jest instytucją specyficzną dla polskiego systemu prawnego. Jak zostało już zasygnalizowane, zostało ono wprowadzone po II wojnie światowej z uwagi na przejęcie przez państwo nieruchomości gruntowych i potrzebę oddania ich pod zabudowę. Niemniej porównując zakres uprawnień użytkownika wieczystego z uprawnieniami wynikającymi z instytucji popularnych w innych państwach, można zauważyć pewne podobieństwa. Instytucje te, podobnie jak nasze użytkowanie wieczyste, pozwalają realizować inwestycje na cudzym gruncie. Przykładowo, w Niemczech występuje instytucja *Erbbaurecht*, zwana prawem zabudowy, umożliwiającą realizację inwestycji budowlanych na cudzym gruncie. Jest to prawo rzeczowe ograniczone, jego przedmiotem musi być nieruchomość, podmiotem uprawnionym może być każdy podmiot, którego istnienie dopuszcza prawo; jest to prawo zbywalne i dziedziczne [Woźniak 2006]. W Hiszpanii występuje instytucja *derecho de superficie*. Umowa zawierana jest na czas nie dłuższy niż 99 lat. Osoba korzystająca z gruntu uzyskuje prawo jego zabudowy. Może nim także rozporządzać, np. zbywać prawo, obciążać hipoteką itp. [Głuszak 2008]. Z kolei we Francji odnotować należy wieczystą dzierżawę (*bail emphyteotique*), która jest szczególnym prawem rzeczowym, dającym konkretnemu podmiotowi (innemu niż właściciel) uprawnienie do korzystania z gruntu, w szczególności zaś do postawienia na nim obiektu budowlanego i korzystania z niego [Woźniak 2006, Suchoń 2009 b].

OBOWIĄZKI FINANSOWE UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO

Więcej uwagi należy poświęcić obowiązkom finansowym użytkowników wieczystych. Odpłatność tego prawa wynika z art. 238 k.c. [Ustawa... 1964] oraz art. 71 Ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa... 2014]. W przypadku ustanowienia użytkowania wieczystego ustalenia wymagają opłaty, stanowiące świadczenie wzajemne, należne właścicielowi gruntu (Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego

lub ich związkom). Według kodeksu cywilnego, wieczysty użytkownik uiszcza „opłaty roczne”. Natomiast zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się „pierwszą opłatę” i „opłaty roczne” (art. 71 ust. 1 Ustawy... [2014]). Stawka procentowa pierwszej opłaty wynosi 15-25% ceny nieruchomości. Pierwsza opłata za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu podlega zapłacie jednorazowo, nie później niż do dnia zawarcia umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Pierwszą opłatę za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej można rozłożyć na oprocentowane raty.

Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana, i wynosi np. za nieruchomości gruntowe oddane na cele rolne – 1% ceny nieruchomości.

Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Trzeba również pamiętać, że wiążą one każdego kolejnego nabywcę tego prawa⁴. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Na wniosek złożony przez użytkownika wieczystego (nie później niż na 14 dni przed upływem terminu płatności) właściwy organ może ustalić inny termin zapłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych [Suchoń 2009 a].

Jeżeli chodzi o grunty przejęte przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a będące w użytkowaniu wieczystym, to Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi określa, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi 0,1-3%, w tym na cele rolne 1% wartości nieruchomości ustalonej w sposób określony w przepisach [Ustawa... 2012 a]. Artykuł 17b wspomnianego aktu prawnego, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu WRSP, jest zatem przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 Ustawy o gospodarce nieruchomościami. W wyroku z dnia 12 stycznia 2011 r. Sąd Najwyższy orzekł, że „...wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyraźnie wskazuje, że o wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa decyduje cel, na jaki wykorzystywana jest nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z potocznym, utrwalonym znaczeniem tych słów należy przez nie rozumieć takie używanie nieruchomości i korzystanie z niej, które odpowiada zamierzeniu co do wykorzystania nieruchomości albo przynajmniej prowadzi do jego realizacji⁵”.

Kolejne zagadnienie związane z opłatami rocznymi dotyczy jej aktualizacji, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. W ostatnich latach można zaobserwować było duży wzrost cen, potem ich stabilizację, a obecnie w niektórych rejonach nawet obniżenie w porównaniu np. z cenami uzyskiwanymi w procedurze przetargowej (odnosi się to jednak głównie do gruntów, które nie mają charakteru rolnego). Zmienioną opła-

⁴ Tak np. orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 grudnia 1999 r. (II CKN 639/98), Lex/el.

⁵ I CSK 98/10, LEX/el. Nr 724986.

tę roczną ustala się, z zastosowaniem dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości, określonej na dzień aktualizacji opłaty. Dokonuje się jej z reguły z urzędu, przy czym na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości następuje również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione we wcześniejszych opłatach. Jest to zatem instrument zachęcający użytkowników wieczystych do dokonywania inwestycji na gruntach państwowych czy komunalnych.

Przez ostatnie lata jednym z istotnych problemów było właśnie podwyższanie opłat rocznych. Było to związane ze wzrostem wartości nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste. Przez wiele lat zmiany tych świadczeń mogły być dokonywane corocznie, co budziło niezadowolenie i brak stabilizacji dla użytkowników wieczystych. Dlatego należy pozytywnie ocenić ostatnią zmianę wprowadzoną do Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 77 znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej podlega aktualizacji nie częściej niż raz na trzy lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie [Ustawa... 2014]. Taka regulacja wpływie pozytywnie na zachowanie ciągłości użytkowania wieczystego [Suchoń 2011].

Użytkownik wieczysty jest podatnikiem podatku rolnego. Bowiem według art. 3 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące np. użytkownikami wieczystymi gruntów [Ustawa... 2006]. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Poza tym ustawodawca uwzględnił także użytkowanie wieczyste w zakresie zwolnienia i ulgi na powiększenie gospodarstwa rolnego. Mianowicie z tej preferencji podatkowej korzystają grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: a) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, b) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, c) wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objęte w trwałe zagospodarowanie.

PRZEKSZTAŁCANIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO WE WŁASNOŚĆ

Dla większości użytkowników wieczystych gruntów rolnych atrakcyjnym rozwiązaniem jest nabycie prawa własności gruntów, z których korzystają w ramach omawianej instytucji. Chodzi przede wszystkim o to, że ceny nieruchomości rolnych są coraz wyższe. Według art. 37 ust. 1 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli m.in. sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego. Z kolei, w świetle art. 32 ust. 1 wspomnianego aktu prawnego, nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu [Ustawa... 2014].

Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości [Ustawa... 2012]. Otóż z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić: osoby fizyczne i prawne będące w dniu 13 października 2005 roku użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Mogą to także uczynić osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób uprawnionych. Omawiana ustawa odwołuje się do następstwa prawnego, nie określa jednak, o jaki rodzaj następstwa prawnego chodzi. Sukcesja (następstwo prawne) może być sukcesją pod tytułem ogólnym (sukcesja uniwersalna) albo sukcesją pod tytułem szczególnym [Jelonek-Jarco, Józefiak 2008]. Przykładem tej pierwszej jest dziedziczenie oraz łączenie się i przekształcenia osób prawnych. W literaturze przyjmuje się, że chodzi o każdy rodzaj następstwa prawnego, zarówno pod tytułem ogólnym, jak i szczególnym [Jelonek-Jarco i Józefiak 2008].

Decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje: 1) starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne, 2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest zobowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia. Opłatę rozkłada się, na wniosek użytkownika wieczystego, na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy niż 10 lat [Suchoń i Wajszczuk 2009].

Badania ekonomistów wykazały, że wcześniejsze złożenie wniosku przez użytkownika wieczystego skutkuje tym, iż: prawo użytkowania wieczystego ma większą wartość w stosunku do wartości prawa własności, a więc użytkownik wieczysty poniesie mniejszy koszt nabycia prawa własności. Wielkość opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości rośnie wraz ze zmniejszeniem się liczby lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego. Natomiast wzrost oprocentowania opłaty rocznej wpływa na zwiększenie opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności [Dobek i Wajszczuk 2009].

WYGAŚNIĘCIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

Zagrożenie dla prowadzonej działalności rolniczej może stanowić przedwczesne wypowiedzenie umowy użytkowania wieczystego. Użytkowanie wieczyste wygasa z upływem terminu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed jego upływem. Jak wiadomo, strony na podstawie wzajemnego porozumienia mogą w każdym czasie rozwiązać umowę. Właściciel natomiast może wypowiedzieć umowę użytkowania wieczystego w przypadkach ściśle określonych w przepisach. Otóż według art. 240 k.c., umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik

korzysta z gruntu w sposób jawnie sprzeczny z jego przeznaczeniem, określonym w umowie, w szczególności, jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń [Ustawa... 1964].

Jeżeli zatem użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z ustaleniami umownymi, zwłaszcza jeśli nie dokona jej zabudowy w ustalonym terminie, właściwy organ może wystąpić z żądaniem rozwiązania umowy. Takimi organami są starostwa, a w przypadku nieruchomości wchodzących w skład zasobu jednostki samorządu terytorialnego – wójt, zarząd powiatu lub zarząd województwa.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, w razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego, opłata roczna za rok, w którym nastąpiło wygaśnięcie, ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego w danym roku [Ustawa... 2014, art. 33 ust. 3a].

W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Określając wysokość tego wynagrodzenia, organ musi brać pod uwagę wartość tych budynków i urządzeń z dnia wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Wynagrodzenie nie przysługuje jednak za budynki oraz inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. Wygaśnięcie użytkowania wieczystego powoduje, że równocześnie wygasają *ex lege* ustanowione na nim obciążenia, a więc przede wszystkim ograniczone prawa rzeczowe (użytkowanie, służebności, hipoteka), a poza tym prawa i roszczenia osobiste ujawnione w księdze wieczystej [Gniewek 2000].

UŻYTKOWNIK WIECZYSTY JAKO PRODUCENT ROLNY

Dla użytkownika wieczystego gruntów rolnych w aspekcie prowadzonej działalności rolniczej istotne są przede wszystkim zagadnienia związane z finansowaniem. Użytkownik wieczysty może starać się o przyznanie środków unijnych. Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego stanowi, że uzyskanie jednolitej płatności obszarowej i innych określonych w wymienionym akcie prawnym łączy się z obowiązkiem spełnienia szeregu wymagań, np. posiadaniem działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, utrzymaniem ich zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, oraz posiadaniem numeru identyfikacyjnego nadanego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności [Ustawa... 2008]. Niemniej jednak użytkownik wieczysty musi faktycznie prowadzić działalność rolniczą na tych gruntach. Zaakcentował to Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 listopada 2011 r., orzekając, że dla uzyskania płatności bezpośrednich nie wystarczy być posiadaczem działek rolnych w rozumieniu przepisów k.c., ale niezbędne jest faktyczne użytkowanie rolnicze gospodarstwa rolnego, przejawiające się w wykonywaniu zabiegów agrotechnicznych (uprawie ziemi)⁶.

⁶ (II GSK 1177/10), LEX nr 1151564.

Składając wniosek o płatności obszarowe, producenci rolni mogą starać się także w wielu przypadkach o płatności ONW, które powinny rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze. Może o nie wnioskować podmiot, który posiada grunty rolne o powierzchni co najmniej 1 ha wtedy, gdy choć część z nich położona jest na obszarach ONW. Co istotne, rolnik, który otrzymuje płatność, zobowiązuje się do kontynuowania działalności rolniczej na obszarach ONW przynajmniej przez pięć lat od pierwszej płatności.

Użytkownik wieczysty albo przyszły nabywca tego prawa mógł wnioskować o środki przeznaczone dla producentów rolnych rozpoczynających prowadzenie gospodarstwa rolnego. Zasady ich przyznawania zostały uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [Rozporządzenie... 2007]. Otrzymanie premii, w wysokości 100 tys. zł, łączyło się z obowiązkiem spełnienia szeregu wymogów, m.in. minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego. Co istotne w aspekcie omawianego prawa, przy jej ustalaniu sumuje się powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot: własności, użytkowania wieczystego, dzierżawy.

Osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne, wykorzystująca tylko grunty będące w użytkowaniu wieczystym, może zostać uznana za rolnika indywidualnego. Biorąc pod uwagę w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest to osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od pięciu lat mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo [Ustawa... 2012 b].

Użytkownik wieczysty gruntów rolnych może także z mocy ustawy albo na wniosek podlegać ubezpieczeniu w KRUS. Według Ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, podlega z mocy ustawy wspomnianemu ubezpieczeniu [Ustawa... 2008]. Rolnikiem zaś jest pełnoletnia osoba fizyczna, mieszkająca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia [Ustawa... 2008, art. 6 pkt. 1]. Zatem użytkownik wieczysty będący posiadaczem gruntów rolnych i spełniający wymienione przesłanki jest rolnikiem, według Ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, i w konsekwencji jest objęty ubezpieczeniem rolniczym.

Pozytywnie należy także ocenić możliwość przekazania gruntów rolnych będących w użytkowaniu wieczystym w dzierżawę celem uzyskania części uzupełniającej emerytury rolniczej z KRUS. Przepisy stanowią bowiem, że emeryt lub rencista zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ani on, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym i nie prowadzi działu specjalnego, nie uwzględniając: 1) gruntów

wydzierżawionych, na podstawie umowy pisemnej zawartej co najmniej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków, osobie niebędącej: a) małżonkiem emeryta lub rencisty, b) jego zstępny lub pasierbem, c) osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym, d) małżonkiem osoby, o której mowa w lit. b lub c. Co więcej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 stycznia 2012 r. orzekł, że ubezpieczony w KRUS ma prawo do rolniczej emerytury w pełnej wysokości, jeśli swoje gospodarstwo wydzierżawi dziecku⁷.

Użytkownik wieczysty prowadzący gospodarstwo rolne może być także członkiem grup producentów rolnych oraz wstępnie uznanych i uznanych grup producentów rolnych, o ile spełnia przesłanki określone w przepisach prawnych, statutach czy umowach.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania pozwalają na stwierdzenie, że użytkownik wieczysty ma szeroki zakres uprawnień, co pozytywnie wpływa na prowadzoną działalność rolniczą. Może on swobodnie korzystać z nieruchomości oraz rozporządzać swoim prawem. Do atrakcyjnych cech tej instytucji należy zaliczyć także długi okres ustanowienia tego prawa (na 99 lat z możliwością przedłużenia), prawo zabudowy gruntu, przy czym budynki stają się własnością użytkownika wieczystego. Jednakże w ostatnich latach zagrożeniem dla zachowania stabilności tej formy władania gruntami było częste podwyższenie stawek za użytkowanie wieczyste. Jest to o tyle istotne, że ceny gruntów rolnych ciągle wzrastają. Dlatego należy korzystnie ocenić zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprowadzającą zasadę modyfikacji opłat dopiero po trzech latach od ostatniej zmiany [Ustawa... 2014]. Pozytywnie należy ocenić również możliwość starania się przez użytkownika wieczystego o płatności unijne, przede wszystkim płatności bezpośrednie, OVN, premię dla młodego rolnika. Ustawodawca uznał także, że użytkownik wieczysty może posiadać status rolnika indywidualnego. Z kolei Ustawa o podatku rolnym uwzględnia użytkowanie wieczyste jako tytuł prawny powiększenia gospodarstwa uprawniającego do skorzystania z ulgi z podatku [Ustawa... 2006]. Ustawodawca słusznie przyjął, że użytkowanie wieczyste obok najpopularniejszych form władania gruntami rolnymi, jak własność i dzierżawa, wpisało się także w stosunki wiejskie. Nie jest to zatem instytucja występująca tylko w mieście, a grunty nie są przekazywane wyłącznie na cele budowlane.

Niemniej jednak należy zauważyć, że użytkowanie wieczyste budzi obecnie w Polsce ożywioną dyskusję. Chodzi mianowicie o przyszłość tejże instytucji. W pracach komisji sejmowej w 2003 roku poddano pod dyskusję projekt poselski o przekształceniu *ex lege* istniejących praw użytkowania wieczystego w prawo własności z chwilą wejścia w życie ustawy⁸. Propozycja posłów zmierzająca do całkowitej likwidacji tej instytucji nie została zaakceptowana. Na temat użytkowania wieczystego występuje wiele

⁷ (II UK 82/11), LEX nr 1163001.

⁸ Druk sejmowy nr 1695 z 2003. Zgodnie z tym projektem, każdy użytkownik wieczysty, bez względu na przeznaczenie nieruchomości oraz bez względu na to, czy byłby osobą fizyczną, czy prawną, nabywałby z chwilą wejścia w życie ustawy własność gruntu będącego w jego użytkowaniu wieczystym [Truszkiewicz 2006].

sprzecznych opinii, zarówno wśród ekonomistów, jak i prawników. Wydaje się, że prawo użytkowania wieczystego ma w Polsce przyszłość i likwidacja jego nie jest dobrym pomysłem [Dobek i in. 2009]. Należy przychylić się do propozycji nieodpłatnego uwłaszczenia użytkowników na niezgodność z art. 32 Konstytucji RP, który obliguje do równego traktowania wszystkich obywateli [Kaśnikowska 2005]. Natomiast w przypadku płatnego przekształcenia z mocy prawa użytkowania wieczystego we własność nie wszyscy użytkownicy dysponowałiby odpowiednimi środkami finansowymi, aby nabyć posiadane grunty na własność. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do gruntów rolnych, których ceny w każdym roku wzrastają. Nie ulega jednak wątpliwości, że dobrowolną instytucję przekształcenia użytkowania wieczystego we własność uregulowaną w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości należy ocenić pozytywnie.

LITERATURA

- Dobek A., Wajszczuk K., 2009. Ocena opłacalności przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W: *Perpetual usufruct. Legal and economic issues. Problems of transformation and appraisal*. Red. A. Dobek, A. Suchoń, K. Wajszczuk, W. Wielicki. Wyd. IURIS, Warszawa-Poznań, 74-78.
- Głuszak M., 2008. Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. *Świat Nieruchomości* 66, 29-30.
- Gniewek E., 1999. *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*. Zakamycze, Kraków.
- Gniewek E., 2000. *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*. Zakamycze, LEX/elektroniczny.
- Jelonek-Jarco B., Józefiak A., 2008. *Komentarz do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, w zakresie zmian do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*. Warszawa, LEX/elektroniczny.
- Kaśnikowska H., 2005. Informacja do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw. <http://ww2.senat.pl/k5/dok/opinia/2005/086/1027.HTM> [dostęp: 20.10.2014].
- Kodeks cywilny. Komentarz. T. 2. 2000. Red. K. Pietrzykowski. Wyd. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2007. Dz.U. Nr 200, poz. 1443.
- Suchoń A., 2009 a. Opłaty za użytkowanie wieczyste [Perpetual usufruct fees]. W: *Perpetual usufruct. Legal and economic issues. Problems of transformation and appraisal*. Red. A. Dobek, A. Suchoń, K. Wajszczuk, W. Wielicki. Wyd. IURIS, Warszawa-Poznań, 25-32.
- Suchoń A., 2009 b. Podstawowe zagadnienia prawne dotyczące użytkowania wieczystego [Basic legal issues concerning perpetual usufruct]. W: *Perpetual usufruct. Legal and economic issues. Problems of transformation and appraisal*. Red. A. Dobek, A. Suchoń, K. Wajszczuk, W. Wielicki. Wyd. IURIS, Warszawa-Poznań, 9-23.
- Suchoń A., 2011. Prawne formy władania gruntami przez spółdzielnie funkcjonujące w rolnictwie i na terenach wiejskich. *Przeł. Prawa Roln.* 2, 71-89.
- Suchoń A., Wajszczuk K., 2009. Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności [Transformation of perpetual usufruct right into ownership right]. W: *Perpetual usu-*

- fruct. Legal and economic issues. Problems of transformation and appraisal. Red. A. Dobek, A. Suchoń, K. Wajszczuk, W. Wielicki. Wyd. IURIS, Warszawa-Poznań, 72-86.
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., 2002. Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa.
- Truszkiewicz Z., 2006. Użytkowanie wieczyste – Zagadnienia konstrukcyjne. Zakamycze.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. 1964. Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Tekst jedn. 1969. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Tekst jedn. 2006. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Tekst jedn. 2008. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. 2012 a. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst jedn. 2012 b. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Tekst jedn. 2012 c. Dz.U. z 2012 r., poz. 83.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Tekst jedn. 2013. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. 2014. Dz.U. z 2014 r., poz. 518.
- Woźniak C., 2006. Użytkowanie wieczyste. C.H. Beck, Warszawa.