

UŻYTKOWANIE WIECZYSTE W GOSPODARCE RYNKOWEJ

Władysław Jan Brzeski

Listopad 1999

Polska jest krajem, w którym użytkowanie wieczyste stosowane jest w dużym stopniu. Instytucja użytkowania wieczystego pojawia się od czasu do czasu na forum publicznym w kontekście prawno-legislacyjnym i politycznym. Pojawiły się również argumenty ekonomiczne twierdzące, że jest to „relikt socjalistycznego systemu wywłaszczeniowego”, z którego należy uwolnić rozwijający się polski rynek nieruchomości. Rozpowszechnia to nieuzasadnioną opinię, że u.w. nie ma miejsca w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, co może skierować toczącą się debatę w kierunku likwidacji tej instytucji niż w kierunku dalszego doskonalenia tego instrumentu, a poprzez to doprowadzić do przysłowiowego wylania dziecka z kąpielą.

Dojrzewający rynek nieruchomości, jako część rynku kapitałowego, potrzebuje jednak nie jednej ale wielu form władania i obrotu jak to ma miejsce na rynku papierów wartościowych. Uczestnicy rynku powinni mieć większą swobodę wyboru właściwych instrumentów. Nie powinno też istnieć ograniczenie instrumentu użytkowania wieczystego tylko do gruntów Skarbu Państwa i gmin o co postuluje zarówno Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast jak też Zespół KERM ds. odbiurokratyzowania gospodarki. Rozszerzenie możliwości stosowania tego instrumentu na podmioty prywatne jest zgodne z uwalnianiem gospodarki z biurokratycznych barier. Swobodny wybór powinien pozostać w rękach właścicieli gruntów już to publicznych już to prywatnych – im więcej instrumentów tym lepiej. Poniżej przedstawiono zalety stosowania tego instrumentu dla realizacji różnych celów występujących zarówno w dojrzałych gospodarkach rynkowych jak też gospodarkach transformacji.

Po pierwsze, wzbogaca się paletę instrumentów rynku nieruchomości dając większy wybór (bez-kapitałowa forma długoterminowego władania) właścicielom publicznym i prywatnym podmiotom rynku.

Po drugie, użytkowanie wieczyste występuje w różnych formach i zakresie na wszystkich kontynentach i stosowane jest zarówno przez sektor publiczny jak również (aczkolwiek) przez prywatnych właścicieli gruntów.

Po trzecie, ułatwia się prowadzenie aktywnej polityki rozwoju przestrzennego, intensywniejszego zagospodarowywania cennych gruntów, przeciwdziałania spekulacji gruntami, pobudzania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, oraz wspierania budownictwa mieszkaniowego.

Po czwarte, umożliwia się samorządom uczestniczenie we wzroście wartości gruntów, który w dużym stopniu jest tworzony przez ich działalność planistyczną i inwestycyjną. Jest to szczególnie istotne w kraju gdzie nie ma jeszcze podatku od wartości gruntów.

Po piąte, użytkowanie wieczyste jest instrumentem samorządów lokalnych, które otrzymały kapitał gruntowy w procesie komunalizacji części majątku narodowego i mają tymi majątkiem racjonalnie (ekonomicznie) gospodarować włącznie z aportowaniem tego prawa do przedsięwzięć publiczno-prywatnych.

Po szóste, jest dodatkowo przydatnym w okresie polskiej transformacji przy braku takich podstawowych instrumentów gospodarki rynkowej jak szeroko dostępny kredyt hipoteczny oraz podatek od wartości nieruchomości.

Po siódme, jest instrumentem przydatnym miastom dla coraz bardziej koniecznej przebudowy niewydajnej gospodarczo struktury przestrzennej polskich będącej efektem głębokich misalokacji (przestrzennej, funkcjonalnej, lokalizacyjnej, podmiotowej) zasobów gruntów w poprzednim systemie gospodarczym.

Po ósme, elastyczne stosowanie użytkowania wieczystego w okresie transformacji i rozwoju rynku nieruchomości nie wyklucza możliwości sukcesywnej sprzedaży za lepszą cenę w przyszłości gdy wygasną potrzeby transformacyjne, nastąpi większa potrzeba lokaty kapitału a wartość gruntów będzie łatwiejsza do określenia.

Po dziewiąte, sytuacje i preferencje w samorządach lokalnych różnią się znacznie na terenie kraju. Zostawienie samorządom swobody posługiwania się tym instrumentem w odniesieniu do swojego majątku jest równie mocnym przejawem demokratyzacji kraju jak stworzenie swobody podmiotom rynku nieruchomości w posługiwaniu się tym instrumentem.

Po dziesiąte, polska instytucja użytkowania wieczystego nie odbiega zbyt od instrumentów stosowanych w krajach zachodnich, aczkolwiek posiada kilka elementów wymagających udoskonalenia, w tym przedłużenia okresów stałej opłaty rocznej oraz umożliwienia ustanawiania użytkowania wieczystego na gruntach prywatnych.

Po jedenaste, polskie negocjacje z Unią Europejską dotyczące okresu przejściowego dla nabywania gruntów przez cudzoziemców byłyby łatwiejsze gdyby polscy właściciele mogli zamiast sprzedawać na własność zbywać grunty w formie użytkowania wieczystego. Zatrzymuje to długo-terminową własność rękach polskich a jednocześnie umożliwia udział polskiemu właścicielowi we spodziewanym wzroście wartości tych gruntów do poziomu europejskiego.

* * *

Użytkowanie wieczyste wzbogaca paletę instrumentów rynku nieruchomości tworząc większy wybór (bez-kapitałowa forma długoterminowego władania) zarówno właścicielom publicznym jak prywatnym podmiotom rynku.

Uczestnicy rynku nieruchomości podejmują coraz bardziej skomplikowane decyzje inwestycyjne i zarządcze. Ilość możliwych sytuacji rośnie i wymaga jak największej palety różnych instrumentów, które można przypasować do specyficznych potrzeb. Popyt na nieruchomości jest popytem pochodnym od popytu podstawowego na użytkowanie przestrzeni dla celów gospodarczych i konsumpcyjnych. Popyt podstawowy szuka przede wszystkim możliwości władania potrzebną przestrzenią, a dla wielu użytkowników, szczególnie tych z małą ilością wolnego kapitału, alternatywą dla inwestowania (zamrażania) długoterminowego kapitału własnego (czy nawet pożyczonego), jest forma najmu, dzierżawy czy użytkowania wieczystego. Nie każdemu może to odpowiadać, ale stworzenie takiej możliwości jest wyrazem dojrzałości rynku. Dostęp do różnorodnych instrumentów rynkowych odnosi się w równym stopniu do publicznych właścicieli gruntów, którzy mogą zaoferować rynkowi alternatywne rozwiązania, jak również wybrać bardziej korzystne dla siebie formy udostępniania gruntów rynkowi, na którym im zależy. Przy konkurencyjności między właścicielami (głównie samorządami) i wolnej grze rynkowej obydwie strony będą szukały rozwiązań wspólnie akceptowalnych.

Użytkowanie wieczyste występuje w różnych formach i zakresie na wszystkich kontynentach i stosowane jest zarówno przez sektor publiczny jak również (niekiedy) przez prywatnych właścicieli gruntów. W Europie krajami o szczególnej intensywności stosowania tego instrumentu są kraje skandynawskie, Holandia, Zjednoczone Królestwo, Francja, Belgia oraz Szwajcaria, ale instrument ten można odnaleźć prawie wszędzie. W Stanach Zjednoczonych intensywność posługiwania się użytkowaniem wieczystym różni się znacznie między różnymi stanami. Częściej stosowane jest w wielkich miastach takich jak Nowy Jork, Chicago, Baltimore i stanach Nowy Jork, Massachusetts, Floryda, Illinois a do niedawna praktycznie wszystkie grunty na Hawajach były użytkowane w tej formie. Wprowadzono tam możliwość wykupu własności gruntów przez użytkowników wieczystych z powodu niechęci pozbywania się własności przez prywatnych właścicieli gruntów osiągających na tym znaczne zyski. Podobnie postąpiono niedawno w Zjednoczonym Królestwie również w odniesieniu do prywatnych właścicieli gruntów. W krajach azjatyckich najlepszym przykładem jest Hong Kong, bodaj

najbardziej efektywny rynek nieruchomości na świecie, i kilka innych krajów o rodowodzie anglosaskim. W Azji Mniejszej dobitnym przykładem jest Izrael gdzie niemal 90% gruntów jest pod użytkowaniem wieczystym.

Współczesna forma użytkowania wieczystego w krajach europejskich pojawiła w pierwszych dekadach XX wieku najczęściej jako instrument polityki mieszkaniowej - ułatwienie dostępu do gruntów budowlanych. Z czasem ważności nabrały również cele polityki gruntowej - należyte zagospodarowanie obszaru i przeciwdziałanie spekulacji, oraz cele polityki finansowej - większa opłacalność dzierżawienia niż sprzedaży, oraz udział we wzroście wartości gruntów pod funkcjami handlowo-usługowymi i przemysłowymi. Również pojawiły się cele polityki przestrzenno-rozwojowej w zapisie warunków realizacji zabudowy przez użytkowników wieczystych oraz niższych kosztów dostępu do gruntów przez lokujących się nowych pracodawców. Ze znacznym uogólnieniem można zauważyć, że w okresach małego wzrostu gospodarczego i stagnacji występowały tendencje wyprzedzały zagospodarowanych należycie już gruntów, a w okresach wzrostu gospodarczego i silnej presji spekulacyjno-cenowej występowały tendencje większego zainteresowania instrumentem użytkowania wieczystego. W gospodarkach wysoce rozwiniętych pojawiły się również alternatywne sposoby realizacji celów mieszkaniowych, komunalno-finansowych oraz przestrzenno-rozwojowych co zmniejszyło zainteresowanie u.w. w niektórych krajach koncentrujących się na innych instrumentach.

Europejskie rozwiązania opierają się często na pewnej ilości regulacji kształtujących warunki użytkowania wieczystego. Stosują się one zarówno do okresu trwania (przeważnie 50-100 lat), możliwości odnawiania (automatycznie aż do odwołania), sposobu wykupu przez właściciela przy przejściu gruntu (różnie), sposobu ustalania i aktualizowania opłat rocznych (stały procent 3-5% od wartości lub negocjacje, oraz coroczna indeksacja), rozstrzyganie sporów przy aktualizacji (ustalenie wartości), oraz możliwości odsprzedaży użytkownikowi (pierwokup dla użytkownika, czasem dla właściciela), zbywalność, rejestrowalność w księgach, możliwość obciążania hipoteką (wszędzie).

W USA stosowanie instrumentu użytkowania wieczystego pozostawione jest znacznej wolności cywilno-prawnej przy jednoczesnej możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego na gruntach prywatnych. Jest to rozwiązanie dające możliwość specjalizacji inwestycyjnej, gdzie właścicielem gruntu staje się lokująca kapitał instytucja finansowa (również gmina) szukająca zabezpieczenia długoterminowego zabezpieczenia realnej wartości kapitału przy małym stopniu ryzyka. Inwestor budowlany (developer) angażuje się tylko we własność obiektu będącego najczęściej biurowcem lub centrum biznesu. Występują również sytuacje, gdzie użytkownik centrum handlowego buduje sobie własny obiekt (np. MacDonald's) zawierając z właścicielem gruntu (centrum handlowego) umowę o użytkowanie wieczyste. Dodatkowo rozwija się również forma budowania budynków dla wspólnot czy spółdzielni zarówno mieszkaniowych jak i innych, gdzie własność gruntu pozostaje w użytkowaniu wieczystym. Obniża to przede wszystkim koszty początkowe, gdyż nie wymaga angażowania kapitału własnego docelowych użytkowników. Kolejnym obszarem zastosowania rynkowego użytkowania wieczystego jest długoterminowe powiernictwo prywatnego zasobu/majątku nieruchomości powierniczym instytucjom finansowym (tzw. trustom).

Posługiwanie się użytkowaniem wieczystym przez niektórych developerów nie wynika tylko z niechęci do zamrażania kapitału w grunty. *Po pierwsze*, zachętą jest często możliwość odliczania opłat rocznych (czynszu) dla celów podatkowych podczas, gdy wkład własny oraz odsetki kredytu przy kupnie gruntu nie dają takich możliwości. *Po drugie*, brak obciążenia długiem gruntowym (przy kupnie) jest korzystnym atrybutem przy ocenie płynności finansowej i ryzyka finansowego. *Po trzecie*, podczas realizacji inwestycji (budowy i zasiedlania) czynsze

mogą być utrzymane początkowo na niższym poziomie niż koszty obsługi ew. finansowania zakupu gruntu. *Po czwarte*, opłaty roczne za użytkowanie wieczyste są najczęściej skalkulowane tak, aby wygenerować stopę zwrotu na kapitale gruntowym porównywalną do stopy oprocentowania długoterminowego kredytu hipotecznego. *Po szóste* i ważne dla kontekstu gospodarowania majątkiem nieruchomości w polskich miastach, stosowanie użytkowania wieczystego jest przejawem partnerstwa publiczno-prywatnego, które w niektórych sytuacjach pasuje obydwu stronom. Gmina wchodzi w partnerstwo w sposób bierny a więc bardziej bezpieczny, albowiem brak zysków z przedsięwzięcia nie kasuje możliwości otrzymywania opłaty rocznej jak też wygaszenia umowy i odzyskania wartościowego gruntu. Z punktu widzenia dewelopera zaangażowanie gminy, nawet w sposób bierny, może być pożądane ze względu na większą wiarygodność przedsięwzięcia w ten sposób współ-firmowanego przez gminę co może ułatwić otrzymanie finansowania jak również łatwiejszy proces uzgodnień i pozwoleń.

Z drugiej strony jednak, istnienie szeregu zagrożeń dla użytkownika wieczystego rodzi również w USA większą niepewność, co wymaga staranności w konstruowaniu umów cywilno-prawnych u.w. Odnosi się to również do możliwości podporządkowania (subordynacji) roszczeń właściciela gruntu w stosunku do banku kredytującego inwestycję budynkową użytkownika wieczystego.

Ponieważ użytkowanie wieczyste w USA jest najczęściej przedmiotem zainteresowania prywatnego rynku inwestycyjnego, długość okresu jest uwarunkowana wymaganiami inwestorów i ich kredytodawców a więc określana jest przez rynek. Uwarunkowania te wykształciły minimalny okres trwania użytkowania wieczystego na poziomie 50 lat, ale występują również okresy 75, 85 oraz 99 lat. Na Manhattanie spotyka się czasem użytkowanie wieczyste nawet o okresie 999 lat. Sprawa przedłużenia i wykupu budynków przy wygaśnięciu użytkowania wieczystego pozostawiona jest wolności umów cywilno-prawnych i spotyka się różne rozwiązania.

Użytkowanie wieczyste ułatwia prowadzenie aktywnych lokalnych polityk mieszkaniowych, gruntowych, przestrzennych, finansowych i gospodarczych. Przez *politykę mieszkaniową* rozumie się podejmowanie działań wpływających pozytywnie na sytuację mieszkaniową obywateli po stronie albo zwiększania ich mieszkaniowej siły nabywczej (popyt) lub poprzez obniżanie kosztów budownictwa (podaż). Użytkowanie wieczyste jako instrument polityki mieszkaniowej umożliwia obniżenie kosztów mieszkaniowych dzięki uniknięciu inwestowania w grunty przez inwestorów i użytkowników. Gmina oferująca stosunkowo niskie oprocentowanie kapitału w formie opłat rocznych rekompensuje sobie tą wczesną dotację (obniżenie kosztów) poprzez uczestniczenie we wzroście wartości w okresie późniejszym przy kolejnych aktualizacjach opłaty. W ten sposób uzyskuje się rozkład kosztów w sposób bardziej pożądany przez mniej zamożnych konsumentów mieszkaniowych przy jednoczesnej rezygnacji przez nich z zysków wynikających ze wzrostu wartości, który przypada w dużej mierze właścicielowi gruntu (przeważnie samorządowi lokalnemu).

Przez *politykę gruntową* rozumie się podejmowanie działań zabezpieczających większą dostępność i podaż gruntów na cele mieszkaniowe i produkcyjne poprzez przeciwdziałanie spekulacji gruntami. Użytkowanie wieczyste umożliwia gminie przygotowanie gruntu i rozłożenie kosztów na opłaty roczne, co oszczędza inwestorom wyłożenie większej ilości kapitału, który może być dla nich mniej dostępny w formie kredytu (nowe małe przedsiębiorstwa) niż dla gminy, która może pozyskać kapitał taniej poprzez np. obligacje komunalne lub kredyt komunalny. Przygotowanie określonego arealu gruntu dla rynku może generować znaczne oszczędności wynikające z racjonalizacji podziałów i uzbrojenia co może

być z kolei przerzucone na niższe koszty pozyskania gruntów przez inwestorów (producentów/pracodawców) lub konsumentów/mieszkańców. Umożliwia to ostudzenie presji cenowej na grunty wynikającej z monopolistycznego charakteru spekulacji gruntami (nie można wyprodukować szybko zwiększonej podaży).

Przez *politykę przestrzenną* rozumie się podejmowanie działań stymulujących pożądaną przez społeczność lokalną strukturę zagospodarowanie gruntów (ład przestrzenny). Użytkowanie wieczyste umożliwia prowadzenie aktywnej gospodarki przestrzennej poprzez stymulowanie do zagospodarowania oraz zapewnienie realizacji funkcji przewidzianych w planie poprzez uwarunkowania zawarte w umowie cywilno-prawnej. Jest to szczególnie ważne w okresach słabości innych instrumentów aktywizujących zagospodarowanie przestrzeni, głównie przy braku szerokiej dostępności kredytów inwestycyjnych (hipotecyjnych) oraz braku bodźców finansowych w formie podatku od wartości nieruchomości. Może to dotyczyć różnego rodzaju zabudowy włącznie ze strefami zabudowy jednorodzinnej na obrzeżach miast (np. Sztokholm), gdzie panuje znaczny nieład przestrzenny. Po zabudowaniu gruntów zgodnie z planem przestaje istnieć powód, w ramach tej polityki, do kontynuacji utrzymywania gruntów w formie użytkowania wieczystego.

Przez *politykę finansową* rozumie się racjonalne z finansowego punktu widzenia gospodarowanie majątkiem gminy, który może być ulokowany w różnych formach zabezpieczających realną wartość (aktywa rzeczowe i finansowe). Sprzedaż gruntów w porównaniu z użytkowaniem wieczystym może być mniej korzystna z finansowego punktu widzenia, szczególnie jeśli oczekiwany jest znaczny wzrost wartości. Gmina sprzedając grunt i reinwestując kapitał w instrumenty finansowe (np. lokata długoterminowa) może zarobić znacznie mniej. Często powtarzaniem argumentem jest to, że wartość gruntów w dużej mierze jest tworzona przez działalność planistyczną (przeznaczenie, intensywność) oraz inwestycyjną (infrastruktura) samorządu lokalnego i dlatego ten powinien uczestniczyć we wzroście tworzonej przez siebie (w dużym stopniu) wartości. Użytkowanie wieczyste, obok podatku od wartości nieruchomości, jest instrumentem swoistej "komunalizacji" zysków ze wzrostu wartości gruntów.

Przez *politykę gospodarczą* rozumie się działania samorządu na rzecz rozwoju inwestycji tworzących dodatkowe miejsca pracy. Użytkowanie wieczyste dla przedsiębiorstw, szczególnie nowych małych i średnich, zajmujących się produkcją materialną lub usługami, umożliwia uniknięcie angażowania kapitału w grunty, a poprzez to uwolnienie tego kapitału dla celów rozwoju i ekspansji podstawowych funkcji produkcyjnych czy usługowych. Jest to szczególnie ważne w drogich atrakcyjnie położonych częściach dużych miast, które mogą być przedmiotem silnej presji cenowej wywołanej w dużym stopniu spekulacją gruntami. Jest to również istotne dla przedsiębiorstw potrzebujących zwiększonych areałów gruntów pod modernizowane funkcje produkcyjne wymagające horyzontalnej organizacji ciągów produkcyjnych z rozległymi placami manewrowymi. Pozostaje jednak nadal możliwość zaciągnięcia kredytu na inwestycje w budynki zabezpieczonego na prawie użytkowania wieczystego, często z subordynacją pozycji właściciela gruntu w stosunku do kredytodawcy. Niższe opłaty roczne za korzystanie z gruntów stanowią swoiste wsparcie finansowe dla użytkowników wieczystych i funkcji gospodarczych przez nich realizowanych.

Użytkowanie wieczyste jest szczególnie przydatnym w okresie transformacji przy braku takich podstawowych instrumentów gospodarki rynkowej jak szeroko dostępny kredyt hipoteczny oraz podatek od wartości nieruchomości (*ad valorem*). Jest to szczególnie ważne w dużych miastach, takich jak Wrocław, gdzie ta forma władania występuje ze szczególnie dużym nasileniem. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt istnienia niskiej wydajności gospodarczej

struktury przestrzennej polskich miast, która kontrastuje ostro z oszczędną strukturą miast budowanych w gospodarkach rynkowych - mała zwartość urbanistyczna, przerosty funkcji przemysłowych i rolnych, niedobory funkcji mieszkaniowych i komercyjnych, lokalizacja mało intensywnych funkcji na cennych terenach. Rodzi to potrzebę przebudowy miast poprzez pobudzanie do jak największej mobilności i realokacji zasobów oraz użytkowników. Również tutaj, użytkowanie wieczyste, przy braku kredytu i podatku od wartości gruntów, jest instrumentem pobudzającym do mobilności oraz do zabudowy cennych terenów.

Elastyczne stosowanie użytkowania wieczystego w okresie transformacji i rozwoju rynku nieruchomości nie wyklucza możliwości sukcesywnej sprzedaży za lepszą cenę w przyszłości gdy wygasną potrzeby transformacyjne, nastąpi większa potrzeba lokaty kapitału a wartość gruntów będzie łatwiejsza do określenia. Polska instytucja użytkowania wieczystego nie odbiega zbyt od instrumentów stosowanych w krajach zachodnich, aczkolwiek posiada kilka elementów nadających się do udoskonalenia a przede wszystkim wydłużenie okresów stałej realnie opłaty rocznej oraz umożliwienia stosowania przez prywatne podmioty rynku kapitałowego.

Miasta mogą już teraz dobrowolnie, na mocy zobowiązań cywilno prawnych, stosować dłuższe okresy aktualizacji opłaty rocznej co znakomicie zwiększy wiarygodność miasta wśród inwestorów a co z tym idzie instytucji finansowych, które ich finansują. Stabilne dochody z perspektywą ich wzrostu wraz ze wzrostem wartości gruntów są swego rodzaju surogatem braku podatku *ad valorem* od nieruchomości czym dysponują gminy krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Dla rynku kapitałowego, a więc kwestii wiarygodności kredytowej gminy, aktywne stosowanie użytkowania wieczystego jest czynnikiem pozytywnym wzmacniającym autonomię finansów lokalnych. Dla miasta, które ma szczególnie dużą ilość gruntów pod użytkowaniem wieczystym, jest to szczególna szansa wymagająca podkreślenia. Tak długo jak nie ma podatku *ad valorem*, stosowanie użytkowania wieczystego będzie postrzegane jako wartościowy surogat w oczach rynku kapitałowego.

Użytkowanie wieczyste jest skomplikowanym instrumentem rynku nieruchomości a jego stosowanie powinno być przejawem dojrzałości tych, którzy go stosują będąc świadomymi zarówno jego silnych jak i słabych stron. Podstawowa potrzeba istnienia możliwości władania rzeczą bez konieczności zamrażania w nią kapitału własnego jest przesłanką dojrzałych rynków kapitałowych, które taką możliwość tworzą dla obrotu gospodarczego poprzez równie skomplikowane instrumenty. Pozostawienie podmiotom rynku nieruchomości, w tym samorządom, swobody posługiwania się tym instrumentem oraz możliwości jego doskonalenia jest pożądanym krokiem w kierunku dalszego rozwoju gospodarki rynkowej w naszym kraju przystawalnej do gospodarek Unii Europejskiej.

KONIEC