

Czy zmiana użytkowania wieczystego we własność spełnia oczekiwania społeczne?

Uchwalaniu przez parlament ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami przeznaczonymi na cele mieszkaniowe w prawo do własności tych gruntów, które nastąpi z początkiem 2019 roku nie towarzyszyła szeroka dyskusja. Wprawdzie dokonanie takiego przekształcenia jest zgodne z oczekiwaniami społecznymi, jednakże szczegółowa analiza ustawy, może wykazać, że wielu obecnych użytkowników wieczystych, nie będąc przygotowanym na niezaplanowany wydatek w przyszłym roku, może ponieść relatywnie znacznie większe koszty tego przekształcenia, niż zamożni użytkownicy wieczyści, dla których jednorazowy dodatkowy wydatek kwoty kilku lub kilkunastu tysięcy złotych nie stanowi żadnego problemu. Warto więc wskazać niedoskonałości wprowadzanej ustawy, które spowodować mogą negatywną ocenę tego projektu przez mniej zamożnych użytkowników wieczystych, nie mających środków na jednorazowe pełne uiszczenie opłaty przekształceniowej, dające największą bonifikatę.

Zmiana użytkowania wieczystego we własność likwiduje roczną opłatę za użytkowanie wieczyste, wprowadzając na jej miejsce roczną opłatę przekształceniową w identycznej kwocie jak dotychczasowa opłata, która będzie wymagana do zapłaty w okresie do 20 lat. Dobrowolne skrócenie tego okresu, poprzez dokonanie wcześniejszej spłaty wszystkich rocznych opłat przekształceniowych, będzie uprawniało do bonifikat, zróżnicowanych w zależności od roku dokonania spłaty, które dla gruntów Skarbu Państwa będą wynosić w pierwszym roku 60% pełnej kwoty przekształceniowej, a w każdym następnym roku o 10 p.p. mniej, czyli w drugim roku 50% bonifikaty, w trzecim, czwartym, piątym i szóstym odpowiednio 40%, 30%, 20% i 10%, a począwszy od siódmego roku bonifikaty nie będą już udzielane. Użytkownicy wieczyści gruntów Skarbu Państwa, stanowiący około 20% wszystkich użytkowników wieczystych, szacowanych na około dwa i pół miliona, będą więc mogli skorzystać z bonifikat w okresie zaledwie sześciu lat po wprowadzeniu tego przekształcenia, nie otrzymując żadnej redukcji opłat w dalszych latach ich wnoszenia.

Użytkownik wieczysty uiszczający obecnie roczną opłatę za użytkowanie wieczyste w kwocie 1000 zł. po wpłacie w 2019 r. 8000 zł. stanie się właścicielem gruntu. Jednakże gdy dokona on tej wpłaty dopiero w 2020 r. to będzie już musiał zapłacić razem 10500 zł. wpłacając w 2019 r. kwotę 1000 zł. rocznej opłaty przekształceniowej, oraz uzyskując z tytułu pełnej spłaty 50% bonifikaty od kwoty 19000 zł. Spłata opłaty przekształceniowej w pełnej wysokości w 2021 r. będzie wymagała uiszczenia razem kwoty 12800 zł. gdyż po dwukrotnej wpłacie 1000 zł. rocznej opłaty, przysługiwać będzie bonifikata 40 % od kwoty 18000 zł. Podobnie w 2022 r. pełna spłata opłaty przekształceniowej, spowoduje wydatek w kwocie 14900 zł., pełna spłata w 2023 r. wymagać będzie kwoty 16800 zł., a do pełnego spłacenia opłat w 2024 r. konieczna będzie kwota 18500 zł. Pełne spłaty opłat przekształceniowych, wniesione w ciągu następnych lat, nie będą już premiowane żadną bonifikatą, co pozbawi motywacji użytkowników wieczystych do wcześniejszych spłat należności, z preferencją uiszczenia tylko rocznych opłat przekształceniowych do 2038 r. Można więc przyjąć, że użytkownicy wieczyści, którzy nie dokonają pełnej spłaty opłaty przekształceniowej w sześciu latach istnienia bonifikat, będą wnosili tylko opłaty roczne.

Osoby uzyskujące małe dochody, które uprawniały do 50% bonifikaty w opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste, będą tylko w 2019 roku zmotywowane finansowo do pełnej spłaty opłaty przekształceniowej, uzyskując 60% bonifikaty, gdyż już w następnym roku bonifikata wynikająca z tytułu pełnej spłaty opłaty przekształceniowej, będzie taka sama jak bonifikata w opłacie rocznej wynikająca z tytułu uzyskanego dochodu na osobę we wspólnym gospodarstwie domowym, który w roku poprzednim wynosił poniżej połowy przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego przez Prezesa GUS. Ponadto mała różnica pomiędzy tymi bonifikatami nie będzie motywować do szybszej spłaty opłaty przekształceniowej i nawet osoby posiadające oszczędności, które mogłyby przeznaczyć na ten cel, mogą wybrać dotychczasowy sposób spłat, wykorzystując 50% bonifikatę z tytułu niskich dochodów, niż pozbywać się oszczędności. Posiadanie chociaż niewielkich oszczędności może, dla wielu użytkowników wieczystych, stanowić większą gwarancję stabilizacji i bezpieczeństwa, niż własność gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym, co może powstrzymać te osoby przed przyspieszeniem przekształcenia.

Skala redukcja bonifikat za późniejsze uiszczenie pełnej spłaty wskazuje, że oczekiwania ustawodawcy skoncentrowane jest na nakłonieniu możliwie dużego grona użytkowników wieczystych do płatności pełnej kwoty opłaty przekształceniowej już w 2019 r. Jednakże wielu użytkowników wieczystych może nie być materialnie przygotowanych na znaczny, nieplanowany wydatek i będą oni ponosić większe koszty przekształcenia, uiszczając w następnych latach pełne spłaty, gdy bonifikaty będą już niższe. Dlatego też zmniejszenie redukcji bonifikat do 5% rocznie byłoby bardziej atrakcyjne zarówno dla użytkowników wieczystych, którzy uzyskaliby większe bonifikaty wpłacając pełne kwoty od drugiego do dwunastego roku spłat, jak i dla Skarbu Państwa, gdyż wpływy z tytułu pełnych spłat opłat przekształceniowych byłyby większe w perspektywie 12 lat objętych bonifikatami, niż wpływy z analogicznego okresu, objętego tylko w połowie malejącymi bonifikatami.

W ustawie nie przewidziano również możliwości dokonywania częściowej spłaty pełnej opłaty przekształceniowej, pozwalającej uzyskać zróżnicowane bonifikaty, w zależności od roku dokonania wpłat. Możliwość taka byłaby motywująca do dokonania pełnej spłaty opłaty przekształceniowej w perspektywie dwóch lub trzech lat, uzyskując każdego roku inną bonifikatę od częściowej spłaty, przekraczającej i stanowiącej wielokrotność, kwoty rocznej opłaty przekształceniowej. Brak takiego rozwiązania spowoduje, że zamożniejsi użytkownicy wieczyści, dla których jednorazowa wpłata wielotysięcznej kwoty nie jest problemem, skorzystają z najwyższych bonifikat, a użytkownicy posiadający mniejsze oszczędności, nie pozwalające na dokonanie pełnej spłaty opłaty przekształceniowej w roku 2019, będą wykluczeni z dostępu do lepszych bonifikat i w efekcie zapłacą więcej.

Prawnym właścicielem 80% gruntów, będących obecnie w użytkowaniu wieczystym, nie jest jednak Skarb Państwa, lecz gminy, co daje nadzieję, że samorządy ustalając wielkość bonifikat przy jednorazowej spłacie opłaty przekształceniowej, ograniczą skalę redukcji bonifikat oraz wydłużą okres uprawniający do ich otrzymania. Jednakże samorządy nie będą już mogły wprowadzić możliwości uzyskania bonifikaty w przypadku częściowej spłaty pełnej opłaty przekształceniowej, stanowiącej wielokrotność opłaty rocznej, czego realizacja mogłaby nastąpić dopiero po uprzedniej nowelizacji ustawy. Zmiany ustawy w tym zakresie na pewno byłyby zgodne z oczekiwaniami mniej zamożnych użytkowników

wieczystych, gdyż dawałyby one szersze możliwości korzystania z bonifikat przy pełnej spłacie opłaty przekształceniowej w okresie krótszym niż przewidziane w ustawie 20 lat.

Zastosowana w ustawie duża redukcja bonifikat w opłacie przekształceniowej przy pełnej spłacie zobowiązania, oraz brak możliwości uzyskania tych bonifikat przy spłacie części pełnej opłaty, stanowiącej określoną wielokrotność rocznej opłaty przekształceniowej, pozwala przypuszczać, że celem tego przekształcenia jest też pozyskanie środków na ograniczenie zadłużenia Skarbu Państwa. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, zadłużenie Skarbu Państwa wynosiło na koniec maja 2018 r. ponad 962 mld. zł. i wzrosło od początku roku o ponad 33,5 mld. zł. co stanowiło wzrost o 3,6% przez pięć miesięcy. Biorąc pod uwagę, że tylko w maju 2018 r. zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło o ponad 12 mld. zł. powodując miesięczny wzrost o 1,4%, można zakładać, że roczna dynamika wzrostu tego zadłużenia będzie się tego roku powiększać, podczas gdy w roku ubiegłym, wzrost zadłużenia Skarbu Państwa został zahamowany, przy jednoczesnym poprawieniu struktury tego zadłużenia, poprzez redukcję udziału w nim długu zagranicznego o 3,8%.

Bonifikaty zastosowane w ustawie, oraz ich skala redukcji, nakłaniają użytkowników wieczystych, do pełnej spłaty opłaty przekształceniowej już w roku 2019, gdyż jest to najbardziej racjonalne ekonomiczne. Skorzysta na tym Skarb Państwa uzyskując znaczne wpływy, oraz posiadające oszczędności osoby zamożne, które wpłacając pełną opłatę przekształceniową uzyskują największe bonifikaty. Użytkownicy wieczyści, posiadający ograniczone zasoby gotówkowe, nie pozwalające na szybkie wniesienie pełnej opłaty przekształceniowej, uzyskują mniejsze bonifikaty za pełną spłatę w następnych latach, lub nie mogąc skorzystać z żadnych bonifikat, zapłacą w efekcie proporcjonalnie więcej.

Dlatego też warto, przed wejściem w życie ustawy w 2019 r. dokonać jej nowelizacji, w wyniku której zmniejszona zostanie skala redukcji bonifikat przysługujących przy pełnej spłacie opłaty przekształceniowej, jak również wprowadzona zostanie bonifikata przy częściowej spłacie pełnej opłaty przekształceniowej, stanowiącej ustaloną wielokrotność rocznej opłaty przekształceniowej, która mogłaby stanowić np. pięciokrotność tej opłaty. Nowelizacja taka na pewno wspomogłaby mniej zamożnych użytkowników wieczystych nie zmniejszając przy tym wpływów z tego przekształcenia do Skarbu Państwa w 2019 r.

Janusz Andryszak