



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 11 stycznia 2018 r.

BADK/DPK-133-73/17 MK
P9-44/17

Nr: 30682/10	Data wpływu petycji 6 listopada 2017 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 11 stycznia 2018 r.

PRAWO CYWILNE

TEMAT

ZNIESIENIE PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą uchylecia art. 232 i zmiany treści art. 236 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz uchylecia w całości ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, celem zniesienia użytkowania wieczystego gruntów.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji proponują, aby z mocy prawa z dniem 30 czerwca 2018 r. dotychczasowi użytkownicy wieczystości mieli prawo wykupu zajmowanych nieruchomości. Odmowa zbycia nieruchomości będzie możliwa tylko w sytuacji ważnego interesu społecznego.

Wnoszący petycję zaproponowali, by dotychczasowe umowy użytkowania wieczystego zachowały ważność – do czasu ich wygaśnięcia – z zastrzeżeniem z art. 236 Kodeksu cywilnego oraz z ust. 2 przedłożonego z petycją projektu inicjatywy ustawodawczej.

W opinii autorów petycji organ właściwy musiałby wydać decyzję w terminie nie dłuższym niż rok, a w przypadku jego przekroczenia użytkownikowi przysługiwałoby prawo do zadośćuczynienia. Z tytułu przekształcenia właściciel ponosiłby, na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, roczną opłatę w wysokości równej należności z tytułu użytkowania wieczystego, obowiązującej w dniu 1 stycznia 2018 r. Ponadto zaproponowano w petycji by opłata wnoszona była przez 20 lat, począwszy od 1 stycznia 2019 r., z możliwością jednorazowego jej uiszczenia za cały okres.

W uzasadnieniu petycji podniesiono, że dotychczasowi użytkownicy wieczystości – zarówno osoby fizyczne jak i przedsiębiorcy – ponoszą zbyt wysokie opłaty za użytkowanie gruntów i narażeni są na częste podwyżki, co negatywnie wpływa na ich sytuację materialną.

Zdaniem wnoszących petycję, przedłożona propozycja jest zgodna z postulatami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości skierowanymi do Sejmu VI kadencji i nie narusza konstytucyjnych zasad: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i prawa.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.) w art. 232 określa nieruchomości gruntowe, które mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i prawnym.

Należą do nich grunty:

- stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast;
 - Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki;
 - stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków;
 - inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków
- gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa lub gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków następuje na okres dziewięćdziesięciu lat. W sytuacjach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania nie wymaga oddania gruntu na tak długi okres, może być skrócony, do czterdziestu lat.

W ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem terminu zastrzeżonego w umowie, wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalsze czterdzieści – dziewięćdziesiąt lat. Z wcześniejszym żądaniem przedłużenia umowy może wystąpić wieczysty użytkownik, gdy okres amortyzacji zamierzonych na użytkowanym gruncie nakładów jest znacznie dłuższy niż czas, który pozostaje do upływu zastrzeżonego w umowie terminu. Odmowa przedłużenia wieczystego użytkowania jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny. Umowa o przedłużenie użytkowania powinna być zawarta w formie aktu notarialnego (art. 236).

Wieczysty użytkownik przez czas trwania ustanowionego prawa jest obowiązany do uiszczania opłaty rocznej (art. 238).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.) w art. 1 zawiera ogólną normę określającą możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności.

Żądać przekształcenia mogą osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi tych nieruchomości. Ponadto (art. 1 ust. 1a) przewidziana jest możliwość ubiegania się o przekształcenie przez osoby fizyczne, które 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości, a prawo to uzyskały:

- 1) w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 2) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności

i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Zgodnie z ustawą (art. 1 ust. 1b) przekształceniu nie podlegają:

1) nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców;

2) nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym, w rozumieniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

Uprawnionymi do wystąpienia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności są:

1) osoby fizyczne i prawne – właściciele lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego oraz ich następcy prawni;

2) spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży (art. 1 ust. 2).

Zgodnie z art. 2 ustawy z żądaniem przekształcenia mogą wystąpić tylko ci współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. Jeżeli co najmniej jeden współużytkownik wieczysty zgłosi sprzeciw wobec złożonego wniosku o przekształcenie, postępowanie zostaje zawieszona. W takiej sytuacji stosuje się przepis art. 199 Kodeksu cywilnego, który stanowi: „Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli”.

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 nieruchomości w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne (organem wyższego stopnia jest wojewoda);

2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Terminem przekształcenia jest dzień w którym wydana przez właściwy organ decyzja stała się ostateczna. Decyzja jest podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Osoba

uwłaszczenia jest zobowiązana do uiszczenia, na rzecz dotychczasowego właściciela, opłaty, która może być rozłożona na raty od 10 do 20 lat. Wnioskodawca może wystąpić z wnioskiem o możliwość spłaty tej kwoty przez okres krótszy niż 10 lat. Od naliczonej opłaty może być udzielona bonifikata o której decydują:

- wojewoda dla nieruchomości Skarbu Państwa;
- właściwa rada lub sejmik dla nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa przewiduje dwa rodzaje bonifikat: fakultatywną oraz obligatoryjną. O wysokości bonifikaty decyduje organ wydający decyzję w tej sprawie, nie jest możliwe udzielenie 100% bonifikaty. Szczegółowe rozwiązania dotyczące wysokości bonifikaty obowiązkowej regulują przepisy art. 4 ust. 8-10, a bonifikaty fakultatywnej art. 4 ust. 11.

Nieodpłatne przekształcenie przysługuje:

- osobom fizycznym lub ich następcom prawnym, będącym w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli uzyskały użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r. lub na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy;

- spółdzielniom mieszkaniowym lub ich następcom prawnym będącym użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości, które uzyskały użytkowanie w sposób określony w art. 1 ust. 1a pkt 1 lub pkt 2.

PRACE LEGISLACYJNE:

Rządowy projekt ustawy o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własności gruntów (UD 75) w październiku 2017 r. był przedmiotem prac Stałego Komitetu Rady Ministrów. W związku z tym, że w trakcie procedowania zostały zgłoszone istotne uwagi, Minister Infrastruktury i Budownictwa został upoważniony do przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień oraz przygotowania kolejnych analiz. Stały Komitet Rady Ministrów po uzyskaniu odpowiedzi ministra odpowiedzialnego za projekt ustawy wznowi prace.

Projekt stanowi realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, w sprawie zgodności art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Celem projektu jest przekształcenie udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi w prawo współwłasności gruntu na rzecz właścicieli lokali położonych w tych budynkach. Autorzy projektu przyjęli założenie, że

osoby, które staną się z mocy prawa właścicielami gruntów będą zobowiązane do uiszczania opłat rocznych. Wysokość opłaty będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, obowiązującej w dniu przekształcenia. Dotychczasowi właściciele tj. Skarb Państwa oraz gminy będą mogli podjąć decyzję o udzieleniu bonifikaty. Nabywcom udziałów w prawie własności gruntu będzie przysługiwać bonifikata w wysokości 50%.

Podstawą do wpisu nowych współwłaścicieli do ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków, będzie zaświadczenie wydane przez Skarb Państwa lub gminy.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07, orzekł, że art. 47 ust. 10a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 23 lit. f ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 241, poz. 2074), w zakresie obliczania odsetek od nieterminowego przekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych do otwartego funduszu emerytalnego na poziomie niższym od wysokości odsetek ustawowych, określonych przepisami prawa cywilnego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej) i art. 32 Konstytucji (zasada równości).

W opinii autora petycji przytoczony wyrok jest przykładem, że zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości wszystkich obywateli, są podnoszone w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08, orzekł, że art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustaw o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, w części w jakiej dodaje, w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego art. 65b, w związku z art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz, a przez to jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. powołanej w punkcie 1 nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa, a przez to jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii autora petycji, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest często przywoływana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przy

aprobacie przedstawicieli doktryny.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa 24 października 2017 r. rozpatrzyło petycję Stowarzyszenia Interesu Społecznego „Wieczyste” zawierającą propozycje:

– skierowania do Sejmu projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (UD 75), rozpatrywanego przez Stały Komitet Rady Ministrów, celem rozpoczęcia prac legislacyjnych nad projektem (rządowym lub poselskim) - **wniosek rozpatrzono negatywnie**;

– zgłoszenia autopoprawki do ww. projektu ustawy poprzez uwzględnienie poprawek zgłoszonych przez Stowarzyszenie bądź poprawek zgłoszonych przez sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Macieja Wąsika - **częściowo rozpatrzono pozytywnie** (poprawki nr 1 i nr 2 pkt 1), w zakresie pozostałych wniosków - **rozpatrzono negatywnie**.

W Senacie IX kadencji rozpatrzona była petycja (P9-50/16) z 17 sierpnia 2016 r. w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Senatorowie przeprowadzili dyskusję nad zagadnieniem petycji i zasięgnęli opinii Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. W związku z zaawansowanymi pracami nad rządowym projektem ustawy o zmianie prawa współużytkowania wieczystego gruntu wykorzystywanego na cele mieszkaniowe w prawo współwłasności gruntu, 16 lutego 2017 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zadecydowała o zakończeniu prac nad petycją, postanowiono dalszy etap dyskusji nad zagadnieniem przesunąć na czas prac legislacyjnych nad projektem ustawy w parlamencie.

INFORMACJE DODATKOWE:

Prawo użytkowania wieczystego jest uregulowane w dwóch aktach normatywnych, Kodeksie cywilnym (zagadnienia cywilnoprawne) oraz ustawie o gospodarce nieruchomościami (zagadnienia administracyjnoprawne). W doktrynie przyjmuje się, że użytkowanie wieczyste to prawo pośrednie, które łączy w sobie cechy zarówno prawa własności jak i ograniczonych praw rzeczowych. Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być nieruchomości gruntowe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W przypadku gruntów Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste mogą być tylko grunty położone w granicach administracyjnych miast lub położone poza granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego i przekazane do realizacji jego zadań. Inne grunty Skarbu Państwa mogą być przedmiotem użytkowania wieczystego na mocy przepisów szczególnych.

Podmiotem użytkowania wieczystego może być każda osoba fizyczna i prawna a także jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Takim podmiotem może być Skarb Państwa w stosunku do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jak też jednostka samorządu terytorialnego (lub ich związek) co do gruntów będących własnością Skarbu Państwa. Użytkowanie wieczyste może także przysługiwać kilku osobom wspólnie. Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności daje możliwość takiego przekształcenia określonej grupie podmiotów:

1) osobom fizycznym będącym 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi: nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych;

2) osobom, którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r.;

3) osobom fizycznym i prawnym będącym właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego;

4) spółdzielniom mieszkaniowym będącym właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży;

5) osobom będącym następcami prawnymi podmiotów wymienionych w punktach 1–4.

Ustawa umożliwia wystąpienie z żądaniem przekształcenia przez współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. Jednak sprzeciw nawet jednego współużytkownika wieczystego blokuje nabycie prawa własności gruntu do czasu rozstrzygnięcia sądowego.

Jak wynika z orzecznictwa sądów nie jest możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach, których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest współwłaścicielem z osobą fizyczną lub prawną (wyrok NSA z 28 września 2000 r., sygn. akt I SA 1398/99). Ponadto jest niedopuszczalne ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie niestanowiącym własności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związków, choćby nawet nabywca działał będąc w dobrej wierze w zaufaniu do księgi wieczystej (wyrok SN z 21 czerwca 1968 r., sygn. akt III CRN 139/68, wyrok SN z 14 maja 1986 r., sygn. akt II CR 28/86).

Przekształcenie co do zasady ma charakter odpłatny. Osoba uwłaszczona jest obowiązana uiścić dotychczasowemu właścicielowi opłatę z tytułu tego przekształcenia, stanowiącą rekompensatę za utratę własności oraz dochodów z tytułu użytkowania

wieczystego. Opłata ustalana jest przez organ orzekający o przekształceniu i rozkładana na wniosek użytkownika wieczystego na oprocentowane raty na 10-20 lat. Ustawa przewiduje dwa rodzaje bonifikaty od opłaty fakultatywną oraz obligatoryjną. O wysokości bonifikaty decyduje organ wydający decyzję przekształceniową.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR


Danuta Antoszkiewicz