



Minister
Rozwoju

Data: 24 sierpnia 2020
Znak sprawy: DN-I.750.197.2020

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw
Obywatelskich

Dotyczy: zagadnień związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 16 lipca 2020 r. – znak: IV.7000.500.2019.DZ, w którym podniesiono szereg zagadnień związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości pragnę podziękować za zasygnalizowanie wątpliwości pojawiających się w praktyce stosowania ustawy oraz proszę jednocześnie o przyjęcie następujących wyjaśnień w tym zakresie.

I. Zwolnienie od opłat za przekształcenie.

Zakres uprawnienia do przekształcenia nieodpłatnego gruntu *ex lege* uregulowano wyczerpująco w art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r., poz. 139 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o przekształceniu [...]”. Zgodnie z tym przepisem zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przysługuje m. in. osobom fizycznym lub ich spadkobiercom oraz spółdzielniom mieszkaniowym, w przypadku gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub uzyskały to prawo na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r.

o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.) albo innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r.

W świetle powyższego, w przypadkach przedstawionych w wystąpieniu Pana Rzecznika, z preferencji tej skorzystać mogą zarówno osoby fizyczne, które uiściły opłatę za użytkowanie wieczyste, z góry, za cały okres, na jaki prawo to zostało ustanowione, jak również ich następcy prawni, którzy w prawa swoich poprzedników wstąpili w drodze sukcesji uniwersalnej (spadkobrania).

Ograniczenie przez ustawodawcę prawa do zwolnienia z opłat za przekształcenie wyłącznie do spadkobierców osób, które zaspokoili należność właściciela gruntu z tytułu użytkowania wieczystego w formie jednorazowego świadczenia recypuje utrwalony w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych pogląd, stosownie do którego przywilej uzyskania przez użytkownika wieczystego własności gruntu pod tytułem darmym ma wyjątkowy charakter i związany jest z posiadaniem przez beneficjenta określonych cech podmiotowych (vide m.in.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. – sygn. akt K 8/98). Osobisty charakter tego uprawnienia uzasadnia zatem jego reglamentację wyłącznie do osób fizycznych, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika.

Nie należy przy tym tracić z pola widzenia, iż opłata za przekształcenie oraz opłata z tytułu użytkowania wieczystego nie są świadczeniami tożsamymi i są oparte na różnych postawach prawnych. Nie sposób zatem zgodzić się z tezą, iż osoby, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej mogły pozostawać w usprawiedliwionym przeświadczeniu, iż zwolnione będą ze wszelkich świadczeń na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego będących właścicielami gruntu, które powstałyby w przyszłości. Uiszczenie opłaty jednorazowej prowadziło bowiem wygaśnięcia całego zobowiązania wyłącznie z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, co nie jest, z natury rzeczy, równoznaczne z pokryciem należności za jego własność. Zaspokojenie wierzytelności związanej z prawem do rzeczy odnosi natomiast skutek także wobec następców prawnych użytkownika wieczystego, niezależnie od rodzaju sukcesji. Nabywca korzysta zatem z gwarancji przysługującej swojemu poprzednikowi, a tym samym nie jest w stosunku do niego aktualny obowiązek wnoszenia opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Uprawnienie to zostało wyrażone *explicite* w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65 z późn. zm.).

Na marginesie godzi się wskazać, iż w okresie obowiązywania zawartych w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.) regulacji pozwalających na pokrycie należności za użytkowanie wieczyste z góry, za cały okres trwania tego prawa, w polskim porządku prawnym brak było systemowych unormowań dotyczących instytucji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W szczególności nie obowiązywały wówczas przepisy, które stanowiłyby źródło roszczeń użytkownika wieczystego o nabycie własności gruntu.

Wymaga przy tym podkreślenia, że analogicznej preferencji nie przyznawała użytkownikom wieczystym ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r., poz. 1314). W konsekwencji przepis art. 8 ustawy o przekształceniu [...] w istotny sposób rozszerza uprawnienie do nabycia własności gruntu pod tytułem darmym, rozciągając możliwość skorzystania ze zwolnienia z opłaty za przekształcenie także na osoby, które uiściły należność za cały okres użytkowania wieczystego, oraz na ich spadkobierców. Przejawem woli ustawodawcy było możliwie szerokie uprzywilejowanie osób, w stosunku do których - ze względu na szczególny tryb, w jakim nabyły prawo użytkowania wieczystego - uzasadnione byłoby zminimalizowanie obciążeń wynikających z odpłatnego - co do zasady - charakteru przekształcenia. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnego przekształcenia nie mogło być jednak nadmierne, gdyż przywilej ten jest przyznany kosztem majątku Skarbu Państwa i samorządów, a zatem należało zachować w tej kwestii odpowiednie proporcje. Jak wcześniej podkreślono, uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia dla osób, które wniosły należność za cały okres korzystania z gruntu opartego na „słabszym” od własności prawie, jakim jest użytkowanie wieczyste jest rozwiązaniem daleko idącym i tym samym musi być traktowane jako szczególna preferencja, która służy wyłącznie wskazanym w ustawie osobom oraz tym następcom prawnym, którzy wstąpili w ogół praw i obowiązków po swoim poprzedniku.

Jednocześnie wyjaśniam, że kwestia uprzywilejowania osób, które nabyły nieruchomość w drodze czynności prawnej (zarówno odpłatnej, jak i pod tytułem darmym) była przedmiotem petycji, która została rozpatrzona negatywnie przez sejmową Komisję do Spraw Petycji na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2019 r.

II. Przekształcenie a prawo zabudowy.

Dostrzegając doniosłość zasygnalizowanego przez Pana Rzecznika problemu braku rozwiązań prawnych umożliwiających nabycie własności gruntu przez osoby dysponujące prawem zabudowy ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280), uprzejmie wyjaśniam, że zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w perspektywie prac nad systemową reformą prawa użytkowania wieczystego. Aktualnie trwają prace legislacyjne nad powołaniem zespołu doradczego przy Ministrze Rozwoju z udziałem przedstawicieli właściwych resortów, którego zadaniem będzie opracowanie koncepcji zastąpienia użytkowania wieczystego innym, adekwatnym do aktualnych uwarunkowań społeczno – gospodarczych prawem rzeczowym.

Niezależnie od powyższego wymaga wskazania, że w obecnym stanie prawnym posiadacze prawa zabudowy ustanowionego przed dniem wejścia dekretu o prawie zabudowy w życie dysponują instrumentami gwarantującymi zrównanie wiążącego ich stosunku prawnego z sytuacją użytkowników wieczystych, którzy nabyli swoje prawo *ex lege* w drodze konwersji z prawa zabudowy ustanowionego po tej dacie.

Z dniem wejścia ustawy o gospodarce nieruchomościami w życie, posiadacze prawa zabudowy nabyli roszczenie o przekształcenie go w prawo użytkowania wieczystego w drodze decyzji administracyjnej. Źródłem tego uprawnienia jest art. 209 ustawy, który funkcjonuje w obrocie prawnym ponad 20 lat. Z perspektywy czasu obowiązywania tego instrumentu możliwe będzie dokonanie miarodajnej oceny skuteczności przyjętego rozwiązania na tle praktyki powołanych do realizacji tego zadania organów, która posłuży do podjęcia decyzji o potrzebie oraz kierunkach ewentualnych zmian.

III. Przesłanki skuteczności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Odnosząc się do kwestii skuteczności wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dokonanego po dniu 5 października 2018 r. tj. po wejściu w życie ustawy o przekształceniu [...] należy podkreślić, że celem rozwiązania przyjętego w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele

mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. poz. 270) było zrównanie sytuacji prawnej wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości.

Z uwagi na powyższy cel przywołane w piśmie Pana Rzecznika orzeczenia sądów nie mogą być ocenione jako adekwatne do sytuacji prawnej ukształtowanej przekształceniem *ex lege*, którego skutek finansowy (wysokość opłaty za własność gruntu) pozostaje w zasadzie nieodwracalny. Tym samym działania niektórych organów powodowały, że osoby użytkujące ten sam grunt (będące w identycznej sytuacji prawnej) otrzymałyby własność tego gruntu za niewspółmiernie zróżnicowane co do wysokości opłaty.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym uwłaszczenie *ex lege* zaobserwowano szczególnie wzmożoną aktywność niektórych samorządów w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Postępowanie to miało dla użytkowników wieczystych szczególnie doniosłe znaczenie, ponieważ determinowało w wieloletniej perspektywie wysokość należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Skutkiem często pośpiesznych działań organów było selektywne objęcie postępowaniem aktualizacyjnym jedynie części współużytkowników wieczystych w obrębie danej nieruchomości, którym wypowiedzenie zostało doręczone. W konsekwencji takich działań część dotychczasowych użytkowników wieczystych zobowiązana byłaby do wnoszenia opłat przekształceniowych w większym wymiarze niż osoby, w stosunku do których nie zostało złożone stosowne oświadczenie woli.

Sytuacja taka byłaby nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wszystkich podmiotów będących stronami tożsamego stosunku obligacyjnego z publicznym właścicielem gruntu (Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego), uzasadniając w tym zakresie prawotwórczą interwencję ustawodawcy. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż w razie zmiany wartości nieruchomości gruntowej uzasadniającej aktualizację opłaty, ustalenie nowej wysokości zobowiązania z tytułu użytkowania wieczystego (a w perspektywie – także z tytułu przekształcenia) powinno odnieść skutek względem wszystkich współużytkowników wieczystych tej samej nieruchomości. Nie ma bowiem ani prawnych, ani faktycznych przesłanek do różnicowania przez publicznego właściciela gruntu sytuacji prawnej tych podmiotów, w tym w szczególności brak jest uzasadnienia dla stosowania odmiennej podstawy wymiaru opłaty z tytułu korzystania z gruntu, czyli *de facto* wymiaru opłaty za własność tego gruntu.

Omawiana sytuacja nie jest porównywalna z aktualizacją opłaty inicjowaną w przypadkach, gdy użytkowanie wieczyste nie ulega przekształceniu we własność. Gdy

prawo to nadal istnieje, nie ma bowiem przeszkód do zrównania w krótkiej perspektywie czasowej wysokości opłat rocznych, także z inicjatywy użytkownika wieczystego.

Z punktu widzenia dostrzeżonej przez ustawodawcę nagannej praktyki stosowania przez niektóre organy – w okresie bezpośrednio poprzedzającym uwłaszczenie *ex lege* - arbitralnych kryteriów przy składaniu oświadczeń o wypowiedzeniu opłaty rocznej, uzasadnione było objęcie tych podmiotów szczególną ochroną przed skutkami działań, które godzą w zasady współżycia społecznego.

Należy przy tym podkreślić, że w przestrzeni pomiędzy przyjęciem przez parlament ustawy o przekształceniu [...] a dniem jej wejścia w życie samorzady miały możliwość dokonania rzetelnej oceny stanu mienia należącego do ich zasobów oraz podjęcia działań zmierzających do optymalizacji dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Nie należy tracić z pola widzenia, iż względy prawidłowej gospodarki przemawiały za aktualizacją opłat rocznych w stosunku do wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości. Taka bowiem praktyka gwarantuje Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego zarówno pokrycie kosztów postępowania aktualizacyjnego, jak i maksymalizację wpływów pochodzących z jednej nieruchomości. Brak jest zatem również gospodarczego uzasadnienia dla wybiórczego składania oświadczeń o wypowiedzeniu opłaty rocznej jedynie w odniesieniu do niektórych współużytkowników wieczystych danej nieruchomości.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na pozbawieniu skutków prawnych wypowiedzeń opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego dokonanych po dniu 5 października 2018 roku jedynie w stosunku do części współużytkowników wieczystych tej samej nieruchomości urzeczywistnia zatem zasadę równego traktowania, pogłębia zaufanie obywateli do organów władzy publicznej oraz sprzyja tworzeniu warunków do podejmowania przez podmioty publiczne działań wolnych od dyskryminacji uczestników obrotu prawnego. Ograniczenie skutków prawnych wyłącznie do postępowań aktualizacyjnych wszczętych po wejściu ustawy o przekształceniu [...] w życie, w racjonalny sposób wyważa interesy majątkowe Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz względy ochrony słabszych uczestników obrotu.

Nie można również podzielić poglądu odnośnie trudności w wykładni omawianego przepisu. Praktyka stosowania go przez sądy i organy rozstrzygające o umorzeniu postępowań aktualizacyjnych potwierdza, że przepis ten został skonstruowany jasno i precyzyjnie, a krytyka ze strony niektórych samorządów wynika z faktu obniżenia wpływów z zakładanych podwyżek opłat.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia ufam, że przyczynią się one do rozstrzygnięcia zasygnalizowanych w piśmie Pana Rzecznika wątpliwości.

Podstawa prawna: ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. 2020 r., poz. 139 z późn. zm.)

Z poważaniem

Z upoważnienia
Robert Nowicki
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

Sprawę prowadzi: Filip Syrkiewicz
E-mail: filip.syrkiewicz@mr.gov.pl
Telefon: