



IV.7000.500.2019.DZ

**Pani
Jadwiga Emilewicz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju
WARSZAWA**

Szanowna Pani Premier,

W ramach niniejszego wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby przedstawić Pani Premier kilka problemów związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, sygnalizowanych we wpływających do Biura RPO skargach od obywateli oraz organów jednostek samorządu terytorialnego.

Na wstępie trzeba nadmienić, że w dniu 5 października 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020r. poz. 139; dalej: ustawa przekształceniowa). Ustawa ta miała na celu przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów miało być odpłatne. Osoby, które staną się z mocy prawa właścicielami gruntów, są zobowiązane do uiszczania należności za nabycie prawa własności w formie corocznej opłaty wnoszonej przez 20 lat. Wysokość opłaty przekształceniowej jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej).

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od następców prawnych (nabywców nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe) osób, które jednorazowo wniosły opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Przypadki nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność zostały uregulowane w art. 8 ustawy przekształceniowej. W świetle postanowień art. 8 ust. 2 lit. a) wspomnianej ustawy, za przekształcenie opłaty nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Z powyższego wynika, że zwolnienie z opłaty przekształceniowej ma charakter podmiotowy, a w przypadku następstwa prawnego po osobach fizycznych, które wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, ze zwolnienia mogą korzystać jedynie ich spadkobiercy (następstwo prawne pod tytułem ogólnym).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (druk sejmowy nr 2673) za zwolnieniem z odpłatności za przekształcenie wobec określonej wyżej grupy osób przemawia brak opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, obowiązującej na dzień przekształcenia, która na mocy projektowanej ustawy staje się opłatą przekształceniową.

W skargach od nabywców prawa użytkowania wieczystego podnoszony jest zarzut, że osoby te zostały „wprowadzone” przez ustawodawcę w swego rodzaju pułapkę, gdyż kupując prawo użytkowania wieczystego od zbywcy, który wniósł jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, działali w przekonaniu, że one również będą zwolnione z obowiązku ponoszenia opłat na rzecz właściciela gruntu. Ta okoliczność miała wpływ na cenę nabycia prawa użytkowania wieczystego. Tymczasem przekształcenie nabytego przez nich prawa użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu, które dokonało się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019r. (i na które nie mieli oni wpływu) zmieniło w sposób znaczący ich sytuację prawną, bowiem zostali oni zobowiązani do poniesienia opłaty przekształceniowej.

Trzeba także zauważyć, że z nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego mogą korzystać również osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, które użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie:

– art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U z 1945r, Nr 50, poz. 279),

– innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r. (art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej).

Z powyższego wynika, że przewidziane w art. 8 ust. 2 lit. b) ustawy przekształceniowej uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia prawa związane jest ściśle z określonym sposobem (trybem) w jaki użytkownik wieczysty uzyskał prawo użytkowania wieczystego. Zrozumiałe jest zatem, że nie każdy przypadek następstwa prawnego uprawnia do nabycia prawa własności nieruchomości na zasadach preferencyjnych (tj. nieodpłatnie). Następca pod tytułem ogólnym jest z mocy prawa kontynuatorem praw spadkodawcy.

Wydaje się jednak, że w przypadku następców prawnych osób, które wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, brak jest podstaw do ograniczenia na zasadzie analogii (z przypadkami wymienionymi w art. 8 ust. 2 lit. b)) prawa do nieodpłatnego przekształcenia jedynie do następców prawnych pod tytułem ogólnym (spadkobierców), z wyłączeniem nabywców prawa użytkowania wieczystego na podstawie umowy. Wymaga bowiem podkreślenia, że wskutek wniesienia jednorazowo opłaty za cały okres użytkowania wieczystego, roszczenie właściciela gruntu wobec użytkownika wieczystego z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z tego gruntu zostało zaspokojone.

II. W ramach niniejszego wystąpienia Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby także zasygnalizować problem dotyczący sytuacji prawnej wciąż istniejącej grupy osób, dysponujących obecnie prawem zabudowy, ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280).

Prawo zabudowy, przed wejściem w życie wyżej wspomnianego dekretu, było prawem rzeczowym uregulowanym przez ustawodawstwo państw zaborczych. Dekret ten uchylał poprzednio obowiązujące regulacje prawne, z tym że zgodnie z art. 9 tego dekretu, prawa zabudowy ustanowione przed dniem jego wejścia w życie podlegały przepisom dotychczasowym.

Dekret o prawie zabudowy został uchylony z dniem 1 stycznia 1947 r., na mocy dekretu z 11 października 1946 r. - „Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych”, który w art. XXXIX § 1 stanowił, że prawa zabudowy ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego, mogły być zmienione we własność czasową, przewidzianą w prawie rzeczowym. Zmiana ta nie następowała z mocy prawa, ale dokonywana była na podstawie umowy. Możliwość ta dotyczyła zarówno prawa zabudowy ustanowionego na podstawie dekretu o prawie zabudowy, jak i ustanowionego na podstawie przepisów wcześniejszych - ustanowionych przez państwa zaborcze.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), która wprowadziła do porządku

prawnego instytucję użytkowania wieczystego, na mocy przepisu przejściowego (tj. art. 41 tej ustawy), istniejące w dniu jej wejścia w życie prawa własności czasowej, prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości) ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, staną się prawem użytkowania wieczystego w przypadkach i na warunkach, które miał określić Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W wykonaniu tej delegacji ustawowej wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 26 stycznia 1962 r. w sprawie zmiany niektórych praw do gruntu na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania (Dz.U. Nr 15, poz. 67). Według § 2 tego rozporządzenia, prawo zabudowy stało się z mocy prawa prawem wieczystego użytkowania w przypadku, gdy zostało ustanowione na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy lub na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Natomiast w świetle postanowień § 8 wspomnianego rozporządzenia, prawo zabudowy ustanowione przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, podlegało z urzędu zamianie na prawo wieczystego użytkowania lub użytkowania. Zamiana ta następowała w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu, jeżeli nie stały temu na przeszkodzie plany zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta miała charakter konstytutywny, a więc jej niewydanie przynosiło skutek w postaci niedokonania zamiany praw.

W wyniku tych regulacji prawo zabudowy z dekretu z dnia 26 października 1945 r. zniknęło wskutek przekształcenia go w prawo wieczystego użytkowania. Jeżeli natomiast w okresie obowiązywania ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach organ administracji nie wydał decyzji o zamianie prawa zabudowy ustanowionego przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy na prawo użytkowania wieczystego, to prawo zabudowy pozostawało w dotychczasowym kształcie.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), uchylona została ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie przejęła jej rozwiązań w zakresie zamiany prawa zabudowy w prawo wieczystego użytkowania.

W aktualnym stanie prawnym sytuację prawną osób, które uzyskały prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, reguluje przepis art. 209 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020r., poz. 65). Przyznaje on omawianej grupie osób roszczenie o przekształcenie prawa zabudowy w prawo użytkowania

wieczystego. Przekształcenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej.

Warto zwrócić uwagę, że w art. 1 ust. 3 nieobowiązującej ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. poz. 1299 ze zm.) ustawodawca przyznał osobom fizycznym, którym przysługuje prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, prawo żądania przekształcenia przysługującego im prawa w prawo własności na podobnych zasadach, jak te, które dotyczyły użytkowników wieczystych. W doktrynie wskazuje się, że właściwe organy nie „kwapiły się” do wydawania decyzji na podstawie art. 41 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i § 8 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 stycznia 1962r., i stąd też wynikła potrzeba uregulowania tych zadawnionych stanów prawnych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. (por. S. Rudnicki. Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności - Omówienie [w:] Nieruchomości, LexisNexis 2001).

Kolejne akty prawne dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności nieruchomości, tj. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.), oraz ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów nie zawierają regulacji prawnych odnoszących się do wspomnianej grupy osób. Tym samym, nadal w obrocie prawnym funkcjonuje pewna liczba osób dysponujących prawem zabudowy nieruchomości ustanowionych przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy.

W skargach kierowanych do Rzecznika osoby te wskazują, że są zainteresowane przekształceniem posiadanego prawa w prawo własności nieruchomości na zasadach, jakie wprowadziła ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w celu uzyskania stabilizacji swojej sytuacji mieszkaniowej. Podkreślają, że treść przysługującego im prawa w istocie jest zbliżona do treści prawa użytkowania wieczystego gruntu. W okresie, w którym ustanawiano na nieruchomościach prawo zabudowy, było ono - w ówczesnym porządku prawnym - odpowiednikiem dzisiejszego prawa użytkowania wieczystego. Liczne akty prawne przekształcające lub przewidujące możliwość przekształcenia prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego, potwierdziły równorzędność obu wymienionych praw.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja podnoszona w skargach, wskazująca na zasadność uregulowania sytuacji prawnej osób dysponujących prawem zabudowy ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, zasługuje na rozważenie. Ze względu na to, że obecne przepisy prawa nie przewidują wprost możliwości przekształcenia prawa zabudowy w prawo własności nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe, celowe wydaje się uzupełnienie istniejącej luki w prawie poprzez wprowadzenie takiej możliwości. Analiza uzasadnienia do projektu ustawy przekształceniowej (druk sejmowy nr 2673) prowadzi bowiem do wniosku, że celem ustawy jest wyeliminowanie czasowego charakteru prawa przysługującego do gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny. Z kolei brak interwencji legislacyjnej w omawianym zakresie może spowodować dalsze nieograniczone trwanie czasowych praw do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, niezależnie od tego, czy będą to prawa zabudowy, czy też prawa użytkowania wieczystego powstałe w rezultacie przekształcenia po dniu 1 stycznia 2019 r. prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego. Taka sytuacja pozostaje w sprzeczności z ww. celem ustawodawcy, jakim była eliminacja analogicznych do prawa własności praw do nieruchomości, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, o charakterze czasowym.

III. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają także skargi dotyczące 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. z 2019 r., poz. 270).

W dniu 5 października 2018r. weszła w życie ustawa przekształceniowa, której celem, jak już wskazano, było przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Wysokość opłaty przekształceniowej jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy przekształceniowej).

Ustawodawca, zapewne mając świadomość, iż opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości podlegały aktualizacji przeprowadzanej w trybie i na zasadach uregulowanych w art. 77 – 81 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy wiele postępowań aktualizacyjnych nie zostało ukończonych, zawarł w ustawie przekształceniowej przepisy przejściowe, regulujące byt prawny postępowań w sprawach aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wszczętych i niezakończonych przed dniem przekształcenia, to jest przed dniem 1 stycznia

2019 r. (art. 21 ustawy przekształceniowej). Zasadą wynikającą z art. 21 ust. 1 ustawy przekształceniowej jest, że postępowania w sprawach aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz aktualizacji lub ustalenia stawek procentowych tych opłat, wszczęte i niezakończone przed dniem przekształcenia, toczą się nadal po tym dniu na podstawie przepisów dotychczasowych – tj. przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uchwalenie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów nałożyło się na trwające już w jednostkach samorządu terytorialnego procedury aktualizacji wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. W okresie tym były już wszczęte oraz wszczynano kolejne postępowania aktualizacyjne, których efektem jest podwyższenie wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, a w konsekwencji także i opłat przekształceniowych. Takie działania samorządów znajdowały oparcie wprost w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W dniu 31 stycznia 2019 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie w dniu 13 lutego 2019r.

Kwestionowany przepis art. 4 ustawy zmieniającej składa się z dwóch jednostek redakcyjnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1: *„1. Jeżeli postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po dniu 5 października 2018 r., a wypowiedzenia dotychczasowej wysokości tej opłaty nie zostały skutecznie doręczone wszystkim współużytkownikom wieczystym nieruchomości przed dniem 1 stycznia 2019 r., roczna opłata przekształceniowa jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywała przed aktualizacją.*

Natomiast w myśl postanowień art. 4 ust. 2 tej ustawy: *„2. Postępowania, o których mowa w ust. 1, niezakończone w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się.”*

Omawiana regulacja została dodana w toku prac legislacyjnych prowadzonych nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (druk sejmowy nr 3161). W projekcie tym brak jest uzasadnienia odnośnie celu wprowadzenia tego konkretnego przepisu i zakresu jego zastosowania. Wydaje się, że regulacja ta nie została wystarczająco dopracowana. Wykładnia tego przepisu powoduje w praktyce liczne problemy, których występowanie wywołuje wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP.

Wątpliwości dotyczą użytego w przepisie art. 4 ustawy zmieniającej pojęcia „nieruchomości”. Wydaje się bowiem, że ustawodawca z niezrozumiałych powodów zerwał z dotychczasową zasadą, zgodnie z którą sytuacja prawna konkretnego współużytkownika, wynikająca ze stosunku umownego łączącego go z właścicielem nieruchomości, nie wpływa bezpośrednio na sytuację pozostałych współużytkowników w zakresie wysokości opłat uiszczanych przez nich za użytkowanie wieczyste.

Użytkowanie wieczyste może przysługiwać danemu podmiotowi w całości albo być przedmiotem współużytkowania w częściach ułamkowych i wtedy każdego współużytkownika łączy z właścicielem odrębny stosunek prawny, a stosunki prawne wynikające z udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej są względem siebie odrębne i niezależne. W konsekwencji zatem również opłaty roczne z tytułu współużytkowania wieczystego nieruchomości są określane niezależnie dla każdego współużytkownika.

Wobec powyższego właściciel nieruchomości, chcąc dokonać aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, składa wypowiedzenia każdemu ze współużytkowników wieczystych osobno, proponując nową wysokość tej opłaty w stosunku do udziału w prawie użytkowania wieczystego. Wypowiedzenie wysokości dotychczasowej opłaty winno być dokonane w formie pisemnej w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego. Natomiast współużytkownik wieczysty, który zamierza zakwestionować wysokość zaproponowanej opłaty rocznej, składa wniosek do samorządowego kolegium odwoławczego w trybie art. 78 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego stronom przysługuje sprzeciw, którego wniesienie jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.

Postępowanie aktualizacyjne toczy się zatem indywidualnie wobec poszczególnych współuczestników, zaś wynik tego postępowania przynosi skutek tylko wobec tych współuczestników wieczystych, którzy brali udział w tym postępowaniu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r. sygn. akt VI ACa 765/14, Lex nr 1667675). W konsekwencji, sytuacja prawna konkretnego współużytkownika, wynikająca ze stosunku umownego łączącego go z właścicielem nieruchomości, nie wpływa bezpośrednio na sytuację pozostałych współużytkowników w zakresie wysokości opłat uiszczanych przez nich za użytkowanie wieczyste. Wysokość opłat obciążających poszczególnych współużytkowników może się zatem różnić. Obciążają one odrębnie każdego ze współużytkowników, stosownie do wielkości przysługującego mu udziału (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 3/11, www.sn.pl).

Zastosowanie kwestionowanej regulacji w praktyce powoduje, że jeżeli nieruchomość zabudowana jest budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym z wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi, to w przypadku gdy choćby jeden z właścicieli odrębnych lokali (będący współużytkownikiem wieczystym gruntu pod budynkiem) nie odebrał wypowiedzenia opłaty rocznej przed dniem 1 stycznia 2019 r., wówczas dla wszystkich współużytkowników wieczystych roczna opłata przekształceniowa jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywała przed aktualizacją. Natomiast w tych sprawach, w których - w wyniku złożenia przez użytkowników wieczystych wniosku do samorządowego kolegium odwoławczego - postępowania aktualizacyjnego były w toku, podlegają one umorzeniu.

Wątpliwości interpretacyjne budzi również zakres zastosowania omawianej regulacji. W świetle powołanego art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej rysują się trzy przesłanki umorzenia postępowania aktualizacyjnego:

- 1) wszczęcie postępowania po dniu 5 października 2018 r.;
- 2) brak skutecznego doręczenia wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty wszystkim współużytkownikom wieczystym nieruchomości przed dniem 1 stycznia 2019 r.;
- 3) niezakończenie postępowania w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej tj. w dniu 13 lutego 2019r.

Taka wykładnia, przykładowo, prezentowana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 105/20, Lex nr 2846472; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 stycznia 2020r. sygn. akt II SA/Łd 559/20, LEX nr 2779410).

Niemniej jednak dopuszczalna jest również inna wykładnia omawianego przepisu, zgodnie z którą obejmuje on swoją hipotezą wszystkie postępowania w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wszczęte po wejściu w życie ustawy przekształceniowej, które nie zdążyły się zakończyć przed 13 lutego 2019 r., przy czym dla umorzenia postępowania aktualizacyjnego wystarczające jest jedynie ustalenie, że postępowanie w przedmiocie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po dniu 5 października 2018r. i nie zostało zakończone w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej, natomiast okoliczność, czy wszyscy współużytkownicy wieczystości nieruchomości odebrali wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty rocznej przed dniem 1 stycznia 2019 r. nie ma tu decydującego znaczenia. Oznacza to w konsekwencji, że zakres postępowań aktualizacyjnych wszczętych po dniu 5 października 2018 r., podlegających umorzeniu z mocy wspomnianej regulacji, będzie znacznie szerszy. Taką wykładnię wskazanego przepisu ustawy zmieniającej przyjmują niektóre samorządowe kolegia odwoławcze.

Trzeba także zauważyć, że ustawodawca, wbrew zasadzie przyjętej pierwotnie w art. 21 ust. 1 ustawy przekształceniowej, regulującej byt prawny postępowań aktualizacyjnych będących w toku, wprowadzając do obrotu prawnego art. 4 ustawy zmieniającej (z mocą obowiązującą od dnia 13 lutego 2019r.) zaingerował z mocą wsteczną w bieg tych postępowań.

Skarżący – jednostki samorządu terytorialnego - podnoszą, że w przedmiotowym zakresie, w ramach realizacji zamierzeń o charakterze cywilnoprawnym i w ramach cywilnych relacji z innymi podmiotami – zostały zaskoczone poprzez rozwiązanie nakazujące umorzenie postępowań aktualizujących wartość nieruchomości i w efekcie utrzymujące wysokość opłat na poziomie nieskorelowanym z wartością rynkową nieruchomości. W skargach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszony jest zarzut, że omawiana regulacja prowadzi w konsekwencji do nieuzasadnionego obniżenia opłat lub nieuzasadnionego zakończenia postępowań aktualizacyjnych w stosunku do wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości. Stanowi ona nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Budzi to wątpliwości co do jej zgodności z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, które gwarantują tym jednostkom własność i inne prawa majątkowe oraz zachowanie dochodów na poziomie niezbędnym do wykonania przypadających im zadań. Nie ulega wątpliwości, że dochody z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste stanowiły znaczną część budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Doszło tu też do naruszenia ich chronionych w ramach art. 2 Konstytucji RP interesów „w toku”. Nie zostały w sposób dostateczny wyważone interesy stron cywilnoprawnych stosunków, do jakich należą relacje pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym. Wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Chociaż zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, na ustawodawcy ciąży szczególny obowiązek ochrony interesów w toku w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek: "1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji" (sygn. K 45/01).

W skargach wskazuje się także, że regulacja prawna pociągająca za sobą określone konsekwencje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, nie powinna budzić tak wielu wątpliwości co do jej wykładni. Z zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji wynika nakaz, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Niejasność

przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo.

Nie sposób również nie zauważyć, że działania ustawodawcy różnicują w sposób niezrozumiały sytuację prawną samych użytkowników wieczystych, traktując w sposób uprzywilejowany tę grupę użytkowników, w których przypadku postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po dniu 5 października 2018 r., w stosunku do pozostałych użytkowników wieczystych, wobec których postępowanie aktualizacyjne zostało zainicjowane przez właściwy organ także w 2018 r. (ale do dnia 5 października 2018 r.). Spełnienie kryterium tego zróżnicowania – moment doręczenia wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty - nie jest zależne od niczyjej woli, a wyłącznie od przypadku.

Mając na uwadze wszystkie wyżej przedstawione zastrzeżenia i wątpliwości, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020r., poz. 627) Rzecznik postanowił przedstawić Pani Premier powyższe zagadnienia, z prośbą o ich analizę i rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich będzie wdzięczny za poinformowanie go o stanowisku Pani Premier w sprawach przedstawionych w ramach niniejszego wystąpienia.

Z wyrazami szacunku,

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/