



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 5 października 2016 r.

BKS/DPK-134-30682/5/16 MK

P9-50/16

Nr: 30682/5/16	Data wpływu petycji 17 sierpnia 2016 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 30 września 2016 r.

PRAWO CYWILNE

TEMAT

NIEODPŁATNE PRZEKSZTAŁCENIE UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji proponują dodanie do ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości art. 5b w brzmieniu: „Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe następuje z mocy ustawy i jest nieodpłatne. Sąd z urzędu dokona stosownych wpisów w księdze wieczystej.”

W uzasadnieniu wnoszący petycję podnoszą, że zaproponowana zmiana wpłynie na poprawę dramatycznej sytuacji mieszkańców miast, współużytkowników wieczystych, których dotyczą podwyżki oraz horrendalne opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. Proponują, aby przekształcenie udziałów w nieruchomościach mieszkaniowych, których użytkownikami są osoby fizyczne następowało z urzędu i miało charakter nieodpłatny.

Zdaniem Stowarzyszenia, w sytuacji gdy mieszkańcy zapłacili już za mieszkanie, nie powinno się od nich żądać dodatkowo zapłaty za grunt z nim związany. Autorzy petycji powołują się także na fakt, że osoby przejmujące roszczenia i nieruchomości na mocy „Dekretu o własności i użytkowaniu na obszarze m.st. Warszawy”, zwanego powszechnie „Dekretem Bieruta”, mogą dokonać przekształcenia nieodpłatnie.

Wnoszący petycję oceniają, że postulowana zmiana choć wpłynie na zmniejszenie dochodów do budżetu państwa oraz budżetów samorządów terytorialnych to równocześnie wygeneruje oszczędności z tytułu braku konieczności sporządzania corocznych zawiadomień o wysokości opłaty czy decyzji aktualizacyjnych i wpłynie na zmniejszenie kosztów utrzymania aparatu urzędniczego.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 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;
- grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki;

– jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków;
– inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków
gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774) w art. 1 określa przedmiotowy zakres stosowania ustawy, wskazując czynności do których ma zastosowanie:

- gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz samorządu terytorialnego;
- podział nieruchomości;
- scalanie i podział nieruchomości;
- pierwokup nieruchomości;
- wywłaszczanie nieruchomości i zwrot wywłaszczonych nieruchomości;
- udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej;
- wycenę nieruchomości;
- działalność zawodową, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych RP, w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej (art. 1 ust. 2).

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

Z żądaniem przekształcenia mogą wystąpić osoby fizyczne i prawne będące 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi tych nieruchomości.

Ponadto ustawa (art. 1 ust. 1a) daje osobom fizycznym możliwość ubiegania się o przekształcenie, jeżeli 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 5 grudnia 1990 r.;
- 2) na podstawie art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Przekształceniu nie podlegają nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców, państwowym i samorządowym osobom prawnym, a także spółkom handlowym, w których Skarb Państwa lub samorząd terytorialny jest podmiotem dominującym (art. 1 ust. 1b).

O przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności wystąpić mogą (art. 1 ust. 2):

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

2) spółdzielnie mieszkaniowe – właściciele budynków mieszkalnych lub garaży.

Z żądaniem przekształcenia mogą wystąpić tylko ci współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. Jeżeli jeden współużytkownik zgłosi sprzeciw wobec złożonego wniosku o przekształcenie, postępowanie zostaje zawieszona. W takiej sytuacji stosuje się przepis art. 199 kodeksu cywilnego: „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 użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (art. 3 ust. 1) wydaje:

1) starosta wykonujący zadania administracji rządowej – gdy nieruchomości stanowią własność Skarbu Państwa lub gdy prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne (organem wyższego stopnia jest wojewoda);

2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – gdy nieruchomości stanowią 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 uwłaszczona jest zobowiązana do uiszczenia, na rzecz dotychczasowego właściciela opłaty, która może być rozłożona na raty od 10 do 20 lat. Wnioskodawca może ubiegać się o spłatę tej kwoty przez okres krótszy niż 10 lat. Od naliczonej opłaty może być udzielona bonifikata o której decydują:

– wojewoda przy nieruchomości Skarbu Państwa;

– właściwa rada lub sejmik przy nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa przewiduje dwa rodzaje bonifikat: fakultatywną (art. 4 ust. 11) oraz obowiązkową (art. 4 ust. 8-10). O wysokości bonifikaty decyduje organ wydający decyzję w tej sprawie, nie jest możliwe udzielenie 100% bonifikaty.

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 zmianie prawa współużytkowania wieczystego gruntu wykorzystywanego na cele mieszkaniowe w prawo współwłasności gruntu znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, Rada Ministrów planuje zakończenie prac nad projektem w czwartym kwartale 2016 r.

Projekt realizuje wyrok 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 z mocy ustawy z dniem 1 stycznia 2017 r. udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych lokalami wielolokalowymi w prawo współwłasności gruntu na rzecz właścicieli tych lokali. Autorzy projektu przyjęli założenie, że osoby które z mocy prawa staną się właścicielami gruntów będą zobowiązane do uiszczania opłat rocznych za nabycie prawa własności. Wysokość opłaty będzie równa obowiązującej w dniu 1 stycznia 2017 r. opłacie rocznej za użytkowanie wieczyste. Dotychczasowi właściciele gruntów tj. Skarb Państwa oraz gminy będą mogli podjąć decyzję o udzieleniu bonifikaty. W przypadku jednorazowego uiszczenia opłaty za nabyte prawo przysługiwać będzie 50% bonifikata. Podstawą wpisu nowych współwłaścicieli w księgach wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków będzie zaświadczenie wydane przez Skarb Państwa lub gminy.

Projekt przewiduje likwidację możliwości ustanawiania odrębnej własności lokalu z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Oznacza to, że od 1 stycznia 2017 r. z prawem własności lokalu będzie mogło być związane wyłącznie prawo własności gruntu.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 stycznia 2010 r. sygn. akt K 9/08 orzekł, że art. 4 ust. 8 i 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikaty jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13 rozpoznał

wnioski trzech jednostek samorządu terytorialnego podnoszących kwestię rozszerzenia kręgu podmiotowego i przedmiotowego możliwości przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności. Trybunał orzekł, że art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w zakresie w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego prawa przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Ponadto gdy dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP oraz w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa nie jest zgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Sejmowa Komisja do Spraw Petycji 8 października i 16 grudnia 2015 r. pracowała nad petycją w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Nr BKSP-145-1/15), wniesioną przez Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”. Na posiedzeniu komisji 16 grudnia 2015 r. posłowie zapoznali się z opinią Biura Analiz Sejmowych (BAS) i przeprowadzili dyskusję z udziałem: Kazimierza Smolińskiego sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, Małgorzaty Kutyło dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Grzegorza Kubalskiego zastępcy dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich.

W opinii BAS zaproponowana nowelizacja przyczyniłaby się do tego, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego za oddane w użytkowanie wieczyste nieruchomości będące ich własnością, nie uzyskałyby rekompensaty. Zdaniem ekspertów, zaproponowana nowelizacja może budzić wątpliwości konstytucyjne w zakresie zgodności z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawa własności i inne prawa majątkowe.

Kazimierz Smoliński z resortu budownictwa przedstawiając stanowisko rządu zauważył, że choć z założenia rząd nie jest przeciwny tego rodzaju przekształceniom, to najwięcej kontrowersji budzi nieodpłatność takiego przekształcenia. Przede wszystkim problematyczna wydaje się kwestia naruszenia prawa własności samorządów czy Skarbu Państwa w sensie właścicielskim i finansowym, co w konsekwencji mogłoby się wiązać z postawieniem zarzutu niekonstytucyjności zaproponowanej zmiany. Komisja do Spraw Petycji podjęła decyzję o nie uwzględnieniu żądania petycji.

INFORMACJE DODATKOWE:

Prawo użytkowania wieczystego jest uregulowane w dwóch aktach: 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 Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

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 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 użytkowania wieczystego w prawo własności daje możliwość takiego przekształcenia:

1) osobom fizycznym, które 13 października 2005 r. użytkowały wieczysto: nieruchomości zabudowane na cele mieszkaniowe lub zabudowane garażami albo przeznaczone pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolne;

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 - właścicielom lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego;

4) spółdzielniom mieszkaniowym - właścicielom budynków mieszkalnych lub garaży;

5) osobom będącym następcami prawnymi podmiotów wskazanych w punktach 1-4.

Ustawa daje prawo żądania przekształcenia użytkowania współużytkownikom wieczystym, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę.

Jak wynika z orzecznictwa sądów nie jest możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na gruntach, których Skarb Państwa lub samorząd terytorialny jest współwłaścicielem z osobą fizyczną lub prawną (por. wyrok NSA z 28 września 2000 r., sygn. akt I SA 1398/99). Nadto, użytkowania wieczystego nie ustanawia się na gruncie niebędącym własnością Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego lub jego związków, choćby nabywca działał w dobrej wierze w zaufaniu do księgi wieczystej (por. 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. Ustawa przewiduje dwa rodzaje bonifikaty fakultatywną oraz obligatoryjną, o których decyduje organ przekształceniowy.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

DYREKTOR


Anna Pomianowska-Bąk