



IV.7001.15.2016.DZ

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
i Budownictwa**

Szanowny Panie Ministrze

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od właścicieli lokali, będących współużytkownikami wieczystymi gruntów zabudowanych wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi, którzy kwestionują obowiązujące zasady ustalania oraz aktualizowania opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu. Problem wskazanych podwyżek szczególnie dotkliwy jest dla mieszkańców dużych miast, w których wzrost wartości gruntów jest znaczący, co przekłada się na wzrost wysokości opłat rocznych obciążających współużytkowników wieczystych, a w szczególności właścicieli lokali mieszkalnych położonych w budynkach wybudowanych na nieruchomościach publicznych, oraz spółdzielni mieszkaniowych, w których opłaty z tego tytułu ponoszone są przez użytkowników lokali spółdzielczych. Często zdarza się, że w przypadku, gdy właściciel gruntu – gmina lub Skarb Państwa - nie dokonywał aktualizacji opłaty rocznej przez dłuższy okres czasu, podwyżka opłaty może sięgnąć nawet kilkuset procent.

Złagodzeniu skutków drastycznych podwyżek opłat rocznych za użytkowane wieczyste miały służyć wprowadzone z dniem 9 października 2011r. do obrotu prawnego regulacje zawarte w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015r. poz. 1774 ze zm.) – dalej jako u.g.n., polegające na ograniczeniu częstotliwości dokonywania aktualizacji opłaty rocznej (nie częściej niż raz na trzy lata), oraz w art. 77 ust. 2a tej ustawy, umożliwiające rozłożenie płatności zaktualizowanej opłaty rocznej na okres 3 lat. Istnieje też możliwość udzielania osobom fizycznym dysponującym niskim dochodem 50% bonifikaty od opłat rocznych z tytułu

użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe, a także użytkownikom lokali spółdzielczych, przewidziana w art. 74 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednak wobec skali działań aktualizacyjnych podejmowanych w ostatnich latach zwłaszcza w dużych miastach, skarżący uznają rozwiązania te za niewystarczające. Podkreślają, że wskutek drastycznych podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste gruntu związane z lokalem, w którym zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe, wielu z nich nie będzie stać na utrzymanie mieszkania.

II. W skargach od właścicieli lokali, wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, poruszany jest również problem zróżnicowania wartości rynkowej jednej nieruchomości w odniesieniu do opłat za użytkowanie wieczyste gruntu pod budynkiem, płaconych przez poszczególnych mieszkańców. W przypadku bowiem, gdy właściciel gruntu wypowie dotychczasową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tego gruntu, a tylko część użytkowników wieczystych złoży odwołanie od aktualizacji opłaty, zdarza się, że właściciele lokali w tym samym budynku płacą opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntu pod tym budynkiem w różnej wysokości, co odbierane jest jako niezrozumiałe, nieracjonalne i niesprawiedliwe. Skarżący wskazują, że prawo użytkowania wieczystego dotyczy jednej nieruchomości, zaś podstawą ustalenia nowej wysokości opłat rocznych przez właściciela gruntu jest zmiana wartości całej nieruchomości określana przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym. Istotnie, z art. 72 ust. 1 w związku z art. 67 u.g.n wynika zasada, iż podstawą ustalenia wysokości opłaty rocznej jest cena nieruchomości gruntowej określona zgodnie z jej wartością.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że stosunki prawne wynikające z udziałów w prawie użytkowania wieczystego są względem siebie odrębne i niezależne, a tym samym wypowiedzenie wysokości opłaty rocznej dokonane względem jednego ze współuprawnionych nie skutkuje w stosunku do pozostałych współużytkowników. Podobnie, kwestionowanie aktualizacji opłat rocznych przez część współużytkowników wieczystych nie odnosi skutku wobec pozostałych. Postępowanie aktualizacyjne toczy się bowiem 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).

Problem zróżnicowania wartości rynkowej jednej nieruchomości w odniesieniu do opłat za użytkowanie wieczyste gruntu pod budynkiem nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, gdy odrębna własność lokali została ustanowiona w nieruchomości stanowiącej dotychczas własność spółdzielni mieszkaniowej. Jeżeli bowiem współużytkownicy wieczysti zakwestionują wypowiedzenie dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości pod budynkiem, działania spółdzielni mieszkaniowej zmierzające do obniżenia opłaty z reguły okazują się skuteczniejsze, niż działania indywidualnych właścicieli lokali. W przypadku gdy sprawa aktualizacji opłaty zostaje przekazana do sądu powszechnego wskutek złożenia sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego, spółdzielnia dysponuje środkami organizacyjnymi (obsługa prawna) i finansowymi na pokrycie kosztów postępowania sądowego, co umożliwia jej podjęcie skuteczniejszej obrony swoich praw przed sądem w sporze z właścicielem gruntu.

III. Część wyżej opisanych problemów miała znaleźć rozwiązanie w przygotowanym przez resort *projekcie ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów* (projekt z dnia 11 sierpnia 2016r., udostępniony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji).

Analiza proponowanych regulacji prawnych prowadzi jednak do wniosku, że niektóre z nich nie rozwiązują dotychczas występujących problemów, a nawet mogą przyczynić się do powstania kolejnych, jeżeli ustawa zostanie uchwalona w wersji przedstawionej w tym projekcie.

Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów (dalej: *projekt ustawy*) ma na celu – jak wynika z jego uzasadnienia - przekształcenie z mocy prawa udziałów w użytkowaniu wieczystym nieruchomości w udziały we własności nieruchomości w odniesieniu do gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi na cele mieszkaniowe. W konsekwencji nastąpi przekazanie ww. gruntów na współwłasność ich aktualnym współużytkownikom wieczystym. Cel ustawy, którym jest przekazanie gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym na własność mieszkańców tego budynku, ma realizować jedno z zadań władzy publicznej określone w art. 75 Konstytucji RP, polegające na prowadzeniu przez władzę publiczną polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, w szczególności zaś na popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *projektu ustawy*, z dniem 1 stycznia 2017r. współużytkowania wieczyste gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe związane z prawem odrębnej własności lokalu albo z udziałem we własności budynku przekształcają się we współwłasność tych gruntów. Zmiana praw ma zatem nastąpić z mocy prawa.

Z uzasadnienia do *projektu ustawy* wynika, że celem przekształcenia współużytkowania wieczystego we współwłasność gruntów jest m.in. wyeliminowanie dotychczasowych problemów z aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi na cele mieszkaniowe, związanych zwłaszcza z wysokimi podwyżkami tych opłat wskutek aktualizacji oraz zróżnicowaniem sytuacji prawnej mieszkańców jednej nieruchomości, płacących opłaty roczne za grunt pod budynkiem w różnej wysokości.

IV. Zgodnie z zamiarem ustawodawcy, przekształcenie ma być odpłatne. Stosownie do art. 3 ust. 1 *projektu ustawy*, z tytułu przekształcenia prawa współużytkowania wieczystego gruntu w prawo współwłasności tego gruntu współwłaściciel przez okres 20 lat, liczony od dnia 1 stycznia 2017r. ponosi roczną opłatę przekształceniową. Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 31 grudnia 2016r.

Tak więc opłata za przekształcenie w *projekcie ustawy* nie została określona jako różnica pomiędzy wartością rynkową nieruchomości, a wartością rynkową prawa użytkowania wieczystego (tak jak przyjęto w obecnym art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t. jedn. Dz. U. z 2012, poz. 83), ale jest dwudziestokrotnością opłaty rocznej uiszczanej tytułem użytkowania wieczystego nieruchomości obowiązującej w dniu 31 grudnia 2016r.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uzależnienie opłat za przekształcenie prawa własności od wysokości opłat rocznych na dzień 31 grudnia 2016 r. może budzić wątpliwości w kontekście ww. zarzutów podnoszonych w skargach kierowanych do Rzecznika. Wobec indywidualnego trybu ustalania wysokości opłaty rocznej i indywidualnych skutków orzeczeń uznających aktualizację opłaty rocznej za grunt oddany w użytkowanie wieczyste za nieuzasadnioną, poszczególni użytkownicy wieczyści tego samego gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste mogą być w dniu 31 grudnia 2016 r. zobowiązani do uiszczania opłat rocznych w bardzo różnej wysokości. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności spowoduje ustalenie z mocy prawa opłaty za przekształcenie na poziomie opłaty rocznej z dnia 31 grudnia 2016 r., którego to skutku użytkownicy wieczyści nie będą mogli zakwestionować na drodze sądowej.

Problemu tego nie rozwiązuje przewidywana przez art. 4 ustawy waloryzacja ustalonej opłaty rocznej, gdyż dotyczyć będzie ona samej opłaty za przekształcenie, a więc

nie będzie mogła służyć korygowaniu niewłaściwie ustalonej wartości nieruchomości na dzień 31 grudnia 2016 r., która to wartość determinuje wysokość opłaty rocznej obowiązującej w tym dniu. Warto tu także zaznaczyć, iż przy waloryzacji wysokości opłat może pojawić się problem, który był przedmiotem wielu wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (m.in. wniosku do TK z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie K 23/2008), a dotyczył braku publikowania przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości. Publikowane do tej pory obwieszczenia Prezesa GUS dotyczą wyłącznie wskaźników zmian cen określonego typu nieruchomości, jakimi są lokale mieszkalne, nie odnoszą się więc do zmian cen nieruchomości gruntowych.

Ponadto przyjęcie opisanego wyżej mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie pogłębi różnicowanie sytuacji prawnej współwłaścicieli lokali w jednym budynku w sytuacji, gdy płacą oni opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntu pod tym budynkiem w różnej wysokości, będącej efektem skorzystania przez niektórych z drogi odwoławczej oraz wydanych w tym trybie rozstrzygnięć. Wydaje się, że w sytuacji, gdy sam ustawodawca – jak wynika z uzasadnienia do *projektu ustawy* - dostrzegł ten problem, będący skutkiem przyjętego w ustawie o gospodarce nieruchomościami trybu postępowania w sprawie aktualizacji opłat rocznych, brak jest racjonalnego uzasadnienia dla regulacji, która owo różnicowanie nie tylko utrwała, ale i pogłębia.

V. Proponowany w *projekcie ustawy* sposób ustalenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może budzić także inne wątpliwości natury konstytucyjnej. Zbliżone rozwiązanie przewidywał art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (t. jedn. z 1999 r. Dz. U. Nr 65, poz. 746), który wyrokiem wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) został uznany za niezgodny z art. 2, art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wyroku Trybunału wskazano, iż regulacja ta „polega na trwałym pozbawieniu gmin istotnej części majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych”, a ustawie nie towarzyszy ograniczenie nałożonych na gminy zadań, co stanowi naruszenie art. 167 Konstytucji. Regulacja taka, w ocenie Trybunału, naruszała także art. 2 Konstytucji przez naruszenie zasady stabilności stosunków prawnych poprzez ingerencję w zasady gospodarowania nieruchomościami przez gminy, a także wyrażoną w tym przepisie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez różnicowanie sytuacji podmiotów, które mogły dokonać przekształcenia na dotychczasowych i obecnych zasadach.

Analogiczne zastrzeżenia można podnieść wobec art. 3 ust. 1 *projektu ustawy*, zwłaszcza że istnieją poważne wątpliwości co do sposobu wykładni art. 3 ust. 4 *projektu*

ustawy, zgodnie z którym wysokość opłaty jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 31 grudnia 2016. Pojawia się wątpliwość, czy sformułowanie to dotyczy również wysokości opłaty rocznej z uwzględnieniem udzielonej bonifikaty lub takiej opłaty, która została w umowie ustalona w niższej wysokości. Wykładnia dopuszczająca taką możliwość, otwierałaby drogę do udzielania ponownej bonifikaty od takiej, obniżonej już uprzednio, wartości, przy czym w przypadku spełnienia przesłanki z art. 5 ust. 2 *projektu ustawy* bonifikata taka jest obligatoryjna.

VI. Wątpliwości budzi również treść art. 7 pkt 1 *projektu*, w myśl którego przekształcenie współużytkowania wieczystego gruntów we współwłasność tych gruntów następuje nieodpłatnie na rzecz osób fizycznych, które na podstawie przepisów dotychczasowych wnieśli jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania, lub ich spadkobierców. W praktyce, w przeszłości jednorazową opłatę za cały okres użytkowania wносиły także spółdzielnie mieszkaniowe. Ustawa wyłącza jednak w takiej sytuacji możliwość nieodpłatnego przekształcenia prawa na rzecz spółdzielni. Tymczasem, kwestia ta (czyli kwestia ew. wpływu uiszczenia jednorazowej opłaty na wysokość opłaty za przekształcenie prawa) nie jest również uregulowana w przepisach obowiązujących, zaś w nielicznych orzeczeniach sądowych była rozstrzygana niekorzystnie dla użytkownika, który wniósł jednorazowo opłatę za cały okres użytkowania (por. wyrok z dnia 28.03.2008r., sygn. II SA/Sz 641/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Planowane brzmienie art. 7 pkt 1 *projektu* prowadzi zatem do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej użytkowników wieczystych (osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych), którzy w przeszłości wnieśli jednorazowo opłatę za cały okres użytkowania wieczystego .

VII. Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby zwrócić także uwagę na inne problemy, jakie prawdopodobnie może pociągnąć za sobą uchwalenie *projektu ustawy* w dotychczasowym kształcie.

W środkach masowego przekazu wyrażane są obawy, że uchwalenie ustawy zgodnie z obecnym projektem wyłączy możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach, co do których brak jest określonego celu użytkowania wieczystego lub cel ten jest inny niż budownictwo mieszkaniowe, nawet jeżeli w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są one przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne (np. artykuł w „Rzeczpospolitej” z dnia 12 sierpnia 2016r. pt. „Podaż mieszkań może być ograniczona”). W praktyce wiele nieruchomości nie ma określonego celu, na który zostały oddane w użytkowanie wieczyste lub cel ten nie jest precyzyjnie wskazany.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *projektu ustawy*, z dniem 1 stycznia 2017r. współużytkowania wieczyste gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe związane z prawem odrębnej własności lokalu albo z udziałem we własności budynku przekształcają się we

współwłasność tych gruntów. Według definicji zawartej w art. 1 ust. 2 *projektu ustawy*, za grunty zabudowane na cele mieszkaniowe uznaje się grunty, na których położone są budynki z ustanowioną odrębną własnością co najmniej jednego lokalu mieszkalnego i w odniesieniu do których w dniu 31 grudnia 2016r. obowiązywała stawka opłaty rocznej określona w art. 72 ust. 3 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. 1%.

Zgodnie z art. 17 *projektu ustawy*, od 1 stycznia 2017r. nie będzie możliwe ustanowienie odrębnej własności lokalu z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Z propozycją tą koresponduje proponowana w art. 9 *projektu ustawy* zmiana ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2015r. poz. 1892), polegająca na uchyleniu w art. 4 ustępu 3. Stosownie do postanowień art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali w obowiązującym brzmieniu, jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, przedmiotem wspólności jest to prawo, a dalsze przepisy o własności lub współwłasności gruntu stosuje się odpowiednio do prawa użytkowania wieczystego.

Jednocześnie w art. 10 pkt 1 *projektu ustawy* przewidziano wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami zmiany polegającej na dodaniu w art. 13 po ust. 1a ustępu 1b, który wyłączy możliwość oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego.

Z uzasadnienia do *projektu ustawy* wynika, że propozycje zawarte w art. 9 pkt 2, art. 10 pkt 1 i art. 17 mają realizować jeden z celów projektu ustawy dotyczący wyeliminowania użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami wielolokalowymi.

W uzasadnieniu do *projektu ustawy* wskazano również, że konsekwencją wprowadzenia normy z art. 17 jest rozwiązanie kwestii ustanawiania odrębnej własności lokali na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na cele zabudowy wielorodzinnej, na których do dnia 1 stycznia 2017r. nie wyodrębniono ani jednego lokalu, zawarte w art. 20. Rozwiązanie to zakłada przekształcenie normatywne bezpośrednio po wydzieleniu pierwszego lokalu mieszkalnego (tzw. opóźnione prawa do normatywnego przekształcenia). Zgodnie z art. 20 ust. 1 *projektu ustawy*, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego nie ustanowiono odrębnej własności co najmniej jednego lokalu mieszkalnego, współużytkowanie wieczyste gruntu, powstałe w wyniku wyodrębnienia pierwszego lokalu mieszkalnego, przekształca się we współwłasność gruntu z dniem wpisu do księgi wieczystej odrębnej własności pierwszego lokalu mieszkalnego, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy o własności lokali. W myśl postanowień art. 20 *projektu ustawy*, przed zawarciem umowy o ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu mieszkalnego, na wniosek użytkownika wieczystego, właściwy organ wydaje zaświadczenie o warunkach

przekształcenia współużytkowania wieczystego gruntu we współwłasność tego gruntu, zaś przepisy art. 2 ust. 3 – 7 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z literalnym brzmieniem proponowanych przepisów, w odniesieniu do wskazanych wyżej nieruchomości, nie będzie możliwe ustanowienie odrębnej własności lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych po 1 stycznia 2017r., o ile do tego dnia nie zostanie ustanowiona w nich odrębna własność pierwszego lokalu mieszkalnego. Przekształcenie z mocy prawa będzie bowiem dotyczyć tylko gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste „na cele budownictwa mieszkaniowego”, natomiast wyłączenie możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali dotyczy nieruchomości „przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe” (art. 17 *projektu ustawy*), co jest pojęciem szerszym. Możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności będzie możliwe przy ustanawianiu odrębnej własności pierwszego lokalu mieszkalnego po 1 stycznia 2017r. pod warunkiem, że nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego (art. 20 *projektu*).

Ponadto, jeżeli od 1 stycznia 2017r. będzie obowiązywał zakaz oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego (art. 10 pkt 1 *projektu ustawy*) istnieje obawa, że w konsekwencji nie będzie prawnie dopuszczalna zmiana celu na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste - jeżeli dotychczasowy cel stał się nieadekwatny - na cel umożliwiający zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

Skutkiem uchwalenia przepisów przejściowych planowanej ustawy zgodnie z przedstawionym projektem może być zatem zablokowanie części rozpoczętych inwestycji mieszkaniowych oraz istotne ograniczenie realizacji nowych inwestycji mieszkaniowych. Oznaczałoby to niemożliwość wykonania zawartych umów deweloperskich (ani zawierania nowych umów dotyczących tej inwestycji).

VIII. Zastrzeżenia budzi regulacja art. 20 *projektu ustawy* odnośnie przekształcenia współużytkowania wieczystego gruntu, powstałego w wyniku wyodrębnienia pierwszego lokalu mieszkalnego, we współwłasność gruntu. W sytuacji bowiem, gdy w projekcie wprowadzono zakaz ustanawiania odrębnej własności lokalu z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe (art. 17 *projektu*) oraz przewidziano uchylenie z dniem 1 stycznia 2017r. art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali (art.9 pkt 2 *projektu*), wątpliwości może budzić prawna dopuszczalność zawarcia umowy, której przedmiotem ma być ustanowienie odrębnej własności lokalu wraz z oddaniem gruntu pod budynkiem w użytkowanie wieczyste, które następnie - z dniem wpisu do księgi wieczystej odrębnej

własności pierwszego lokalu mieszkalnego - przekształcałoby się z mocy prawa we współwłasność tego gruntu.

IX. Na tle spraw rozpatrywanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się jeszcze jeden problem, który dotyczy skutków prawnych upływu ustalonego w umowie okresu, na jaki grunt został oddany w użytkowanie wieczyste, w przypadku, gdy prawo to jest związane z odrębną własnością lokalu, a konkretnie - losów prawa odrębnej własności lokalu po upływie tego terminu.

Użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym (art. 236 § 1 k.c.), które wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie, albo przez rozwiązanie umowy (art. 33 ust. 1 u.g.n.). Wraz z wygaśnięciem tego prawa wygasa także związana z nim (art. 235 § 2 k.c.) własność budynków na gruncie.

Użytkownik wieczysty może wystąpić z żądaniem przedłużenia prawa użytkowania wieczystego na dalszy okres w terminie określonym w art. 236 § 2 k.c., tj. w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu. Przedłużenie użytkowania wieczystego może nastąpić przez zawarcie umowy w formie aktu notarialnego (art. 236 § 3 k.c.). Wystąpienie z wnioskiem w terminie przewidzianym w art. 236 § 2 k.c. wyłącza zastosowanie art. 33 ust. 1 u.g.n. W uchwale z dnia 16 lutego 2011 r. sygn. akt III CZP 94/11 (OSNC 2012, Nr 11, poz. 124) Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że zawarcie umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego na żądanie zgłoszone w terminie określonym w art. 236 § 2 k.c. może nastąpić także po upływie okresu, na jaki prawo to zostało ustanowione. Późniejsze zawarcie w takiej sytuacji umowy o przedłużenie użytkowania wieczystego sprawia, że użytkowanie wieczyste trwa nieprzerwanie w określonych ramach czasowych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej uchwały, przyjęcie, że prawo użytkowania wieczystego, zgodnie z art. 33 ust. 1 u.g.n. wygasa w chwili upływu okresu na jaki zostało ustanowione, mimo złożonego przed upływem tego okresu wniosku o jego przedłużenie, pozbawiałoby ochrony roszczenie użytkownika wieczystego o złożenie przez właściciela oświadczenia woli niezbędnego do zawarcia umowy o przedłużenie umowy użytkowania wieczystego. Właściciel mógłby bowiem łatwo uchylić się od jego zrealizowania zwlekając z zawarciem umowy. Prawo, które wygasło na skutek upływu okresu jego ustanowienia, nie mogłoby być przedłużone.

Również w ustawie o własności lokali istnieją uregulowania prawne, które w pewnych okolicznościach umożliwiają właścicielom odrębnych lokali przedłużenie terminu, na jaki grunt został oddany w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 3a ust. 2 ustawy o własności lokali, jeżeli przy ustanowieniu odrębnej własności lokali ustanowiono różne terminy trwania prawa współużytkowania wieczystego przynależnej do tych lokali działki budowlanej, właściciele wyodrębnionych lokali mogą żądać zmiany terminów przez przyjęcie jednego terminu dla wszystkich udziałów we współużytkowaniu wieczystym tej

działki. Z żądaniem takim może wystąpić także właściwy organ. Termin ten ustanawia się stosownie do najdalszego terminu ustalonego dla pozostałych udziałów. Ostatecznie realizacji roszczeń o ujednoczenie terminów użytkowania wieczystego zarówno właściciel gruntu, jak i właściciele lokali mogą dochodzić na drodze sądowej.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest jednak regulacji dotyczącej bytu prawnego odrębnej własności lokalu w sytuacji, gdy termin użytkowania wieczystego upłynął, i nie doszło do przedłużenia tego okresu na mocy umowy stron lub orzeczenia sądowego.

W świetle postanowień art. 3 ust. 1 ustawy o własności lokali (dalej: u.w.l.), użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu jest prawem związanym z odrębną własnością lokalu (prawem głównym), zaś udział w użytkowaniu wieczystym gruntu albo użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu należy traktować jako prawo akcesoryjne w stosunku do odrębnej własności lokalu. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 u.w.l. w zakresie nie uregulowanym ustawą do własności lokali stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Wydaje się więc, że w zakresie dot. użytkowania wieczystego przepisy tej ustawy są przepisami szczególnymi do przepisów kodeksu cywilnego i poprzez uregulowanie zawarte w art. 3 ust. 1, odwracają ogólną zasadę, wynikającą z art. 235 § 2 k.c. dotyczącą nadrzędności prawa użytkowania wieczystego.

Powyższe zagadnienie wzbudza wiele kontrowersji w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym, w którym pojawiły się dwa rozbieżne poglądy. Pierwszy z nich głosi, że odrębna własność lokali w budynku wielolokalowym wygasa po upływie terminu na który ustanowione zostało użytkowanie wieczyste gruntu, na którym znajduje się taki budynek – tak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 września 2009 r, sygn. akt I CSK 6/2009 (LEX nr 528218), w którym uznał, że prawo własności lokalu jest ograniczone w czasie, bowiem jego istnienie nie może przekraczać czasu trwania własności budynku, wygasającej wraz z wygaśnięciem wieczystego użytkowania. Pogląd ten podzielił również Sąd Apelacyjny w Warszawie, wydając orzeczenie w sprawie o sygn. VI ACa 1159/2012 z dnia 15.03.2013 r. (LEX nr 1324809). W sposób odmienny zagadnienie to zostało przedstawione przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 października 2008 r sygn. IV CSK 234/08. (LEX nr 590264). W postanowieniu tym Sąd Najwyższy wskazał, że art. 3 ust. 1 u.w.l. wyznacza dominującą rolę prawu odrębnej własności lokalu, z którym związane jest zarówno prawo do części wspólnych budynku, jaki i do gruntu. Taki układ praw uniemożliwia uznanie prawa własności lokalu za obciążenie ustanowione na użytkowaniu wieczystym, w rozumieniu art. 241 k.c., nie jest ono bowiem obciążeniem innego prawa, lecz samodzielnym prawem, z którym związany jest udział w użytkowaniu wieczystym. W konsekwencji należy przyjąć, że upływ terminu, na jaki ustanowione zostało użytkowanie wieczyste nie powoduje wygaśnięcia prawa własności lokali na tej

nieruchomości. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia, trwałość prawa własności jest jedną z jego podstawowych cech, a uszczuplenia tego prawa muszą wynikać z ustawy i nie mogą naruszać jego istoty. Jeżeli zatem z przepisów nadających treść prawu odrębnej własności lokalu nie można odczytać normy ustanawiającej jego ograniczenie w czasie, narzucone terminowym charakterem prawa użytkowania wieczystego z nim związanego, to takiego ograniczenia nie można wywodzić z samej treści prawa akcesoryjnego. Akcesoryjność zakłada bowiem podporządkowanie prawa związanego, a nie jego dominującą rolę. Przyjęcie takiej wykładni art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3 u.w.l. realizuje konstytucyjnie gwarantowaną ochronę własności (lokalu), ingerując wprawdzie w treść prawa użytkowania wieczystego w zakresie czasu jego trwania, jednak w sposób nawiązujący do przyjętej w polskim ustawodawstwie stabilności prawa użytkowania wieczystego. Stabilność tego prawa wyraża się w przyznaniu użytkownikowi roszczenia o przedłużenie użytkowania, które mógł on zgłosić w ciągu pięciu lat przed upływem terminu, na jaki prawo to zostało ustanowione, a w pewnych wypadkach nawet wcześniej, i które mogło zostać uwzględnione tylko wtedy, kiedy przemawiał za tym ważny interes społeczny (art. 236 § 2 k.c.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, bez względu na to, który z wyżej wskazanych poglądów stanie się dominujący w przyszłym orzecznictwie sądowym, w omawianym zakresie – z uwagi na konieczność ochrony praw zagwarantowanych w Konstytucji RP- wysoce pożądana wydaje się pilna interwencja ustawodawcy, regulująca tę kwestię w sposób jednoznaczny.

Ugruntowanie się stanowiska, zgodnie z którym odrębna własność lokalu nie wygasa po upływie okresu, na jaki grunt oddano w użytkowanie wieczyste, i w konsekwencji po wygaśnięciu tego prawa, powoduje niejasność co do dalszego istnienia bądź nieistnienia prawa do gruntu pod budynkiem. Odrębna własność lokalu, ze względu na sposób uregulowania tej instytucji w ustawie o własności lokali, nie może bowiem istnieć w oderwaniu od prawa do gruntu (art. 3 u.w.l.).

Z kolei przyjęcie poglądu, zgodnie z którym wraz z wygaśnięciem wieczystego użytkowania wygasa odrębna własność lokalu, pociągałoby za sobą poważne skutki społeczne. Wygaśnięcie odrębnej własności lokalu, w praktyce - tylko z powodu upływu terminu określonego w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste – implikuje i dopuszcza skutek w postaci faktycznej utraty mieszkania przez osoby, które nabyły lokale mieszkalne w budynku wielolokalowym, posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Koncepcja aprobująca wygaśnięcie odrębnej własności lokalu zakłada, że właściciel wyodrębnionego lokalu utraciłby własność bez ustawowej podstawy, a zatem nie uwzględnia konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 64 Konstytucji RP). Z uwagi na fakt, że odrębna własność lokali w zdecydowanej większości przypadków

ustanawiana jest w budynkach wielolokalowych, w których zdecydowaną przewagę stanowią lokale mieszkalne, koncepcja ta nie uwzględnia dyrektywy przewidzianej w art. 75 Konstytucji RP, ale też skutki, które za sobą pociąga, są trudne do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym - art. 2 Konstytucji RP. Ponadto pogląd dopuszczający wygaśnięcie prawa odrębnej własności lokali po „wygaśnięciu” prawa użytkowania wieczystego koliduje z ustaloną aksjologią polskiego prawa cywilnego, mającą swoje odzwierciedlenie w hierarchii praw rzeczowych i konstytucyjnych gwarancjach ich zróżnicowanej ochrony.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, treść art. 3 ust. 1 u.w.l. skłania przede wszystkim do wniosku, że intencją ustawodawcy było, aby omawiane prawa współistniały dopóki trwa odrębna własność lokalu, skoro nadał rolę nadrzędną prawu własności – prawu z zasady bezterminowemu. Warto również zauważyć, że prawo cywilne nie przewiduje przypadków, w których prawo główne dzieliłoby byt prawny prawa akcesoryjnego.

Poruszony problem wymaga również rozważenia w kontekście regulacji proponowanych w *projekcie ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów*. Zgodnie z art. 1 ust. 1 *projektu ustawy*, z dniem 1 stycznia 2017r. współużytkowania wieczyste gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe związane z prawem odrębnej własności lokalu albo z udziałem we własności budynku z mocy samego prawa ulegałyby przekształceniu we współwłasność tych gruntów. Niestety, jak się wydaje – z dobrodziejstwa wspomnianej regulacji nie mogliby skorzystać właściciele lokali będący współużytkownikami wieczystymi gruntu pod budynkiem w sytuacji, gdy upłynął okres, na jaki grunt został oddany w użytkowanie wieczyste, ze względu na niejasny status prawny posiadanych praw.

W *projekcie ustawy* przewiduje się również skreślenie z dniem 1 stycznia 2017r. art. 4 ust. 3 ustawy o własności lokali (art. 9 *projektu ustawy*), co w konsekwencji może w przyszłości uniemożliwić uregulowanie statusu prawnego omawianej grupy właścicieli lokali.

Wydaje się, że rozwiązaniem opisanego wyżej problemu mogłoby być podjęcie działań legislacyjnych w celu rozstrzygnięcia przez ustawodawcę w sposób jednoznaczny, w obowiązujących przepisach prawnych, kwestii dalszego bytu prawnego prawa użytkowania wieczystego związanego z odrębną własnością lokalu po upływie okresu, na jaki grunt oddany został w użytkowanie wieczyste, jeżeli nie doszło do przedłużenia tego okresu na mocy umowy stron lub orzeczenia sądowego.

Wyżej opisane problemy Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizuje Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o

Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014r. poz. 1648 ze zm.), uznając to za konieczne z uwagi na to, że w omówionym zakresie *projekt ustawy* w obecnym kształcie nie usuwa już istniejących zastrzeżeń co do obowiązujących rozwiązań prawnych, a częściowo zdaje się nie korelować z celami wskazanymi w uzasadnieniu projektu.

Rzecznik będzie wdzięczny za informację o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z poważaniem