

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2019 r.

BAS-WAP-1035/19

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

**dotycząca petycji nr 145-548/19 w sprawie nowelizacji ustawy
o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na
cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w zakresie dotyczącym
właścicieli lokali mieszkalnych**

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji nr 145-548/19 jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie wprowadzenia zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów ¹, zwanej dalej „ustawą o przekształceniu”.

Wnioskodawczyni zaproponowała zmianę treści art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o przekształceniu. Wskazała, że różnicowanie właścicieli lokali mieszkalnych w zależności od stosunku ilości lokali mieszkalnych do lokali usługowych w danym budynku mieszkalnym wielorodzinnym jest niesprawiedliwe społecznie i nie ma racjonalnego uzasadnienia. Zdaniem wnioskodawczyni, *ustawodawca różnicuje właścicieli nieruchomości mieszkalnousługowych na dwie kategorie i daje uprawnienia do korzyści finansowych jednej grupie (likwidacja opłat za użytkowanie wieczyste, nabycie gruntu na własność, otrzymanie bonifikaty opłaty*

¹ T. j. Dz.U. z 2019 r., poz. 916 ze zm.

przekształceniowej). Wnioskodawczyni powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13 i podniosła, że *Ustawodawca nie zrealizował intencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ uchwalona ustawa nie ma charakteru kompleksowego i jest adresowana do wybranej grupy użytkowników wieczystego użytkowania o dominującej funkcji mieszkalnej. Ograniczono prawa rzeczowe mieszkańców budynków wielolokalowych, w których lokale usługowe przeważają. W ocenie autorki petycji ustawą o przekształceniu powinny zostać objęte wszystkie osoby fizyczne, które są właścicielami lokali mieszkalnych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste.*

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach²)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy, a tym samym mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Złożona petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Przed przystąpieniem do analizy postulatu zawartego w petycji wyraźnego zastrzeżenia wymaga, że z uwagi na fakt, iż przepisy ustawy o przekształceniu weszły w życie w dniu 5 października 2018 r., brak wykształconej praktyki organów oraz ugruntowanej linii orzecznictwa w tym zakresie. Rozważania poniższe ograniczają się zatem jedynie do teoretycznej analizy przepisów prawa.

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu, z *dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe*

² T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

przekształca się w prawo własności tych gruntów. Z powyższego wynika, że zakresem przedmiotowym ustawy o przekształceniu zostały objęte wyłącznie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe. Ustawodawca przyjął definicję tych gruntów w art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu, zawierającym zamknięty katalog rodzaju budynków, obejmujący budynki mieszkalne jednorodzinne (pkt 1), budynki mieszkalne wielorodzinne, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne (pkt 2) oraz budynki powyżej wymienione wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych (pkt 3).

Oznacza to, że właścicielami gruntów w trybie ustawy o przekształceniu staną się jedynie właściciele³ budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne (np. w budynku dwunastolokalowym znajduje się co najmniej 6 lokali mieszkalnych). Konsekwentnie, do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nie dojdzie w trybie ustawy o przekształceniu w przypadku takiego lokalu mieszkalnego, który jest usytuowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym zawierającym mniej niż połowę lokali mieszkalnych (np. 2 lokale mieszkalne w budynku pięciolokalowym).

2. W uzasadnieniu do projektu ustawy o przekształceniu⁴ wskazano na *cel ustawy polegający na wspieraniu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (s. 9). Wyjaśniono, że Konieczne jest jednak, aby ze względu na konstytucyjną zasadę równego traktowania i nieróżnicowania podmiotów posiadających te same cechy relewantne, zakresem projektowanej ustawy objęci zostali wszyscy użytkownicy wieczystości, którzy wykorzystują grunty publiczne na zaspokojenie własnych potrzeb*

³ Na mocy art. 235 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145), *Budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Stosownie do § 2 cytowanego artykułu, Przystępująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym.*

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów, nr druku 2673, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2673>, dostęp z dnia 21 sierpnia 2019 r.

mieszkańczych, czyli zarówno właściciele lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych, jak i domów jednorodzinnych (s. 2).

Należy w tym miejscu dostrzec, że w świetle art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o przekształceniu realizacja tak zdefiniowanego celu ustawy może budzić wątpliwości, ponieważ nie jest kompleksowa. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13 w kontekście przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, *Reforma taka nie mogłaby jednak ograniczać się do uwłaszczenia przypadkowej grupy osób będących – w określonym momencie – użytkownikami wieczystymi, lecz musiałaby działać także na przyszłość (ograniczać albo w ogóle wyłączać ustanawianie tego prawa), mieć charakter kompleksowy, tj. objąć całą klasę podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną (np. wszystkich użytkowników wieczystych czy wszystkie osoby fizyczne) (...).* Jednocześnie, w wyroku tym TK uznał swobodę ustawodawcy w kształtowaniu instytucji prawa rzeczowego. Z uzasadnienia do projektu ustawy o przekształceniu wynika, że dla przekształcenia użytkowania wieczystego *decydujące znaczenie będzie miała przeważająca funkcja mieszkalna budynku.*

3. Z jednej strony, omawiana regulacja art. 1 ust. 2 pkt 3 nie jest kompleksowa, ponieważ uniemożliwia skorzystanie z przekształcenia *ex lege* części właścicieli lokali mieszkalnych (jak trafnie podniesiono w przedmiotowej petycji), jak również większości właścicieli lokali usługowych⁵. Z drugiej strony natomiast, złożoność materii prawnej związanej z użytkowaniem wieczystym nie pozwala na jednoznaczne przyjęcie tezy o konieczności rozszerzenia zakresu obowiązywania ustawy o przekształceniu na wszystkie budynki, w których znajduje się chociaż jeden lokal mieszkalny. Taka sytuacja prawna mogłaby skłaniać do budowy budynków z jednym lokalem mieszkalnym w celu skorzystania z ułatwień zawartych w ustawie o przekształceniu (nabycie gruntu na własność, bonifikata opłaty przekształceniowej). Jednocześnie podkreślenia wymaga znaczenie systemowej zasady, zgodnie z którą użytkowanie wieczyste nie może istnieć na gruncie stanowiącym przedmiot współwłasności publicznej i prywatnej, co wskazano w uzasadnieniu do projektu

⁵ Kwestia nierówności pozycji prawnej właścicieli lokali usługowych została z kolei podniesiona w opinii Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 3 sierpnia 2018 r., sporządzonej w toku procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o przekształceniu, http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-20180807-u-o-przekształt-uzytkow-wieczystego-mec-godlewski-94-18-24226.pdf, dostęp z dnia 21 sierpnia 2019 r.

ustawy o przekształceniu (s. 10) jako przyczynę niemożności przekształcenia prawa tylko na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK *zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewaną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*⁶. Kluczową kwestią w przypadku zagadnień dotyczących zastosowania zasady równości jest odnalezienie owej cechy relewantnej, przy czym w przypadku właścicieli lokali podlegających przekształceniu nie jest oczywiste, czy cecha ta powinna dotyczyć budynku, w którym znajduje się lokal (ilości lokali o określonej funkcji), czy też funkcji samego lokalu (mieszkaniowej albo usługowej).

V. Wnioski

Decyzja o rozszerzeniu zakresu obowiązywania art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu na wszystkich właścicieli lokali mieszkalnych (niezależnie od funkcji i ilości pozostałych lokali w budynku, w którym lokal mieszkalny się znajduje) pozostaje w kompetencji ustawodawcy. Z uwagi na zawłość problematyki związanej z regulacją użytkowania wieczystego kwestia ta może jednak wymagać dodatkowej, pogłębionej analizy cywilnoprawnej.

Autor:

dr Beata Bińkowska-Artowicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: petycja, użytkowanie wieczyste.

⁶ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41 oraz powołane tam orzecznictwo.