

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 16 września 2016 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania
wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów
(numer wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD75)**

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z rządowym projektem ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów opiniuje go co do zasady pozytywnie, podzielając wnioski o konieczności odejścia od użytkowania wieczystego jako formuły zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Rada jednocześnie zauważa, że przedstawiony jej projekt jest kolejnym projektem przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Projekt dotyczy problematyki o charakterze wyraźnie cywilno-prawnym, mającej podstawowe znaczenie dla stosunków prawnych tego rodzaju. Z tych względów projekt powinien zostać przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Jednocześnie Rada zgłasza poniższe uwagi:

Zawarta w **art. 1 ust. 2 projektu** definicja wymaga doprecyzowania i uwzględnienia także nieruchomości objętych inną wysokością stawek za użytkowanie wieczyste. Dotyczy to gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, w odniesieniu do których zastosowano stawkę opłaty rocznej inną niż określona w art. 72 ust 3 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774. ze zm., dalej: ugn): gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie na więcej niż jeden cel (np. powszechnie występujące przeznaczenie części lokali w wielolokalowych budynkach mieszkalnych na cele usługowe), a także gruntów, w stosunku do których pierwotnie zastosowano inną, stosowaną do dziś stawkę, mimo że na przestrzeni lat cel ich wykorzystania zmienił się na mieszkaniowy.

Różnicowanie sytuacji prawnej takich współużytkowników wieczystych mogłoby spotkać się z negatywną oceną zgodności takich regulacji z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z powyższych względów projektowaną regulacją powinny zostać objęte wszystkie grupy współużytkowania wieczystego związanego z prawem odrębnej własności lokalu, niezależnie od stosowanej stawki opłaty rocznej.

Terminy przewidziane na wydanie zaświadczenia o przekształceniu współużytkowania gruntu we współwłasność gruntu, przewidziane w **art. 2 ust. 2 projektu** są zbyt krótkie, uwzględniając ilość zaświadczeń do ich wydania.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że **art. 2 ust. 7 projektu** jest przepisem zbędnym, ponieważ powtarza on ogólną zasadę wyrażoną w art. 36 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, że *„sądy, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta”*.

Rada podkreśla, że **art. 2 ust. 7 projektu**, wbrew intencjom jego autorów, nie spowoduje dokonania w księdze wieczystej wpisu ujawniającego przekształcenie współużytkowania wieczystego we współwłasność gruntu, a jedynie ostrzeżenia o niezgodności treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Prawdopodobnie zredagowany przepis powinien wprost przewidywać dokonanie konkretnego wpisu, stosownie do art. 626⁸ Kodeksu postępowania cywilnego.

Projektowany **art. 3** dotyczy zasad odpłatności za przekształcenie współużytkowania gruntu we współwłasność gruntu. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że ustanowienie dwudziestoletniego okresu, w którym współwłaściciele będą zobowiązani do ponoszenia opłat rocznych nie uwzględnia szeregu istotnych czynników różnicujących sytuacje poszczególnych zobowiązanych. Dla zachowania odpowiedniego poziomu obciążania opłatami konieczne jest bowiem uwzględnienie m.in. okresu pozostałego do upływu terminu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz odpowiednio zwaloryzowanych:

- kwoty uiszczonych z tytułu pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego,
- sumy opłat rocznych uiszczonych do 1 stycznia 2017 r.

Przepis ten w **ust. 6** dotyczy możliwości jednorazowego uiszczenia wszystkich opłat. Rada zwraca uwagę, że bardziej szczegółowego uregulowania wymaga sposób

jednorazowego wnoszenia wszystkich opłat np. co do terminu ich uiszczenia czy możliwości rozłożenia na raty.

Art. 5 ust. 7 projektu dotyczący zasad udzielania bonifikaty w odniesieniu do nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego powinien, przy zachowaniu zasady swobody właściwego organu, sprzyjać określaniu jej na poziomie zbliżonym do bonifikaty określonej dla nieruchomości Skarbu Państwa. Ustawa mogłaby zawierać mechanizmy zachęcające do równego traktowania obu kategorii współużytkowników wieczystych.

Projektodawca nie precyzuje przyczyn dla których w **art. 5 projektu**, w odniesieniu do wpływów osiąganych z opłat przekształceniowych, potrąceniu na rzecz powiatu miałyby ulegać 20% tj. o pięć punktów procentowych mniej niż wynikałoby to z art. 23 ust. 3 ugn.

Art. 13 ust. 2 projektu konkretyzuje wyjątek od ogólnej zasady umarzania postępowań w sprawach aktualizacji dotychczasowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego dotyczących udziałów w użytkowaniu wieczystym związanych z własnością lokali. Przepis ten daje podstawę dla dalszego prowadzenia postępowań w sprawie aktualizacji dotychczasowych opłat rocznych gdy toczy się ono przed samorządowym kolegium odwoławczym lub sądem. W świetle **art. 14 ust. 2 projektu** regulacja ta powinna mieć węższe zastosowanie, albowiem zgodnie z nim wynik kontynuowanej aktualizacji miałby skutek jedynie w sytuacji jednorazowego uiszczenia opłaty. Wpływu na wysokość opłaty rocznej nie będzie miał zaś do ponoszenia wnoszonych corocznie opłat przekształceniowych. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa także, że przepis **art. 14 ust. 2 projektu**, używając określenia „dopłata”, został niepoprawnie sformułowany, gdyż wysokość opłaty może być ustalona na poziomie niższym niż pierwotny.

Projektodawca powinien rozważyć także konsekwencje prowadzonych postępowań aktualizacyjnych w brzmieniu **art. 2 ust. 5** projektowanej ustawy. Dla pewności obrotu prawnego celowe jest ujawnienie w księdze wieczystej faktu prowadzenia tego postępowania.

Projektowany art. 14 zawiera oczywistą omyłkę pisarską – zamiast ciągu znaków „przekształceniową” powinno być słowo „przekształceniową”.

Projektowany **art. 20** dotyczący sytuacji prawnej gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego, na których nie ustanowiono odrębnej

własności co najmniej jednego lokalu mieszkalnego. Rada zwraca uwagę na sprzeczność tego przepisu z **art. 17 projektu**. Założenie poczynione w **art. 20 projektu**, że po wejściu w życie ustawy powstanie współużytkowanie wieczyste gruntu, jest wadliwe, bowiem uniemożliwia to art. 17. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa dla skutecznego uregulowania tej sytuacji prawnej konieczne jest bardziej precyzyjne ujęcie w projekcie statusu gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego, na których nie ustanowiono odrębnej własności co najmniej jednego lokalu mieszkalnego.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że dla zachowania podstawowego celu ustawy konieczne jest odniesienie się do części nieruchomości gruntowej oddanej w wieczyste użytkowanie, a nie znajdującej się bezpośrednio pod budynkiem, garażami czy miejscami parkingowymi. Projekt zakłada dużej skali wyłączenie, przy czym dla konstytucyjnie legitymowanego celu, wskazywanego przez projektodawcę art. 75 Konstytucji, ważne jest precyzyjne wyznaczenie granic nieruchomości gruntowej podlegającej przekształceniu. Projekt w tym zakresie wymaga uzupełnienia np. o procedurę wyznaczania granic odpowiedniej części nieruchomości gruntowej oddanej w wieczyste użytkowanie, której miałyby dotyczyć wydawane zaświadczenie.

Projektodawca nie uwzględnił potrzeb kadrowych sądownictwa powszechnego będących nieuniknionym następstwem uchwalenia opiniowanego projektu ustawy. Ocena skutków regulacji, wg. stanu na koniec 2015 r., określa liczbę współużytkowników wieczystych na ponad milion. Oznacza to, że na przestrzeni kilku pierwszych kwartałów 2017 r. wpływ do wydziałów wieczystoksięgowych dramatycznie wzrośnie. Projekt nie przewiduje żadnych środków dla sądów związanych z przeprowadzeniem odpowiednich czynności, w szczególności nie przewidziano konieczności poniesienia kosztów utworzenia dodatkowych etatów referendarskich, kadry pomocniczej i odpowiedniego wzmocnienia lokalowego.