



Warszawa, dnia 15.09.2016 r.

L. d. 94/2016

Szanowny Pan  
Kazimierz Smoliński  
Sekretarz Stanu w Ministerstwie  
Infrastruktury i Budownictwa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra (Znak DGN.I.0210.006.2016.HS.8, NK: 120134/16 z dnia 12.08.2016 r.) przedstawiamy poniżej uwagi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych do projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów.

Przedłożony projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów niewątpliwie wychodzi naprzeciw postulatowi od dawna formułowanemu przez współużytkowników wieczystych w udziałach związanych z własnością lokali mieszkalnych, a niejako też przy okazji obejmie znaczącą część współużytkowników wieczystych w udziałach związanych z własnością lokali użytkowych. W istocie projekt eliminuje wiele praktycznych i prawnych problemów jakie rodzi współużytkowanie wieczyste. Analizując projekt ustawy nasuwają się jednak następujące wątpliwości:

1. Przyjęcie opłaty przekształceniowej w wysokości 20-krotnej, dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, płatnej co roku przez 20 lat, lub z góry jednorazowo, co w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wiąże się z udzieleniem 50% bonifikaty.

Takie rozwiązanie może naruszać interes będących właścicielami nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, które oddając np. kilka lat temu nieruchomości w użytkowanie wieczyste spodziewały się, że opłaty roczne będą wnoszone przez znacznie dłuższy okres. Rozwiązanie to jest też odmienne od przyjętego w ustawie z 29 lipca 2005 o przekształceniu..., gdzie zakłada się, że z tytułu przekształcenia użytkownik wieczysty uiszcza cenę nieruchomości odpowiadającą jej wartości, na poczet której zostanie zaliczona wartość przysługującego mu prawa użytkowania wieczystego.

2. Przyjęcie odmiennej od powyższej zasady w odniesieniu do udziałów, co do których obowiązywała stawka opłaty rocznej inna niż 1%. W takim przypadku opłata przekształceniowa ma być wnoszona do końca okresu na który zostało ustanowione użytkowanie wieczyste. Zauważyć należy, że w praktyce spotykamy przeróżne sytuacje. Zdarza się, że na skutek różnych okoliczności od udziałów związanych lokalami mieszkalnymi są wnoszone opłaty w wysokości innej niż 1% (np. w sytuacji, gdy budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste z opłatą 3%, gdyż cel podstawowy oddania gruntu był inny niż mieszkaniowy, a właściciel lokalu mieszkalnego nie wystąpił o zmianę stawki). W takim przypadku dojdzie do bardzo znaczących rozbieżności w warunkach przekształcenia. Analogicznie dotyczy to lokali użytkowych, od których również na skutek różnych okoliczności opłaty roczne są naliczane według stawki 1% - tu właściciele takich lokali przekształcają swoje udziały w użytkowaniu wieczystym z opłatą 1% płatną przez 20 lat. Należy więc rozważyć możliwość zmiany tak stawki procentowej jak i okresu jej wnoszenia już po przekształceniu, ale w okresie wnoszenia opłat przekształceniowych, analogicznie jak obecnie jest to możliwe w odniesieniu do stawki opłaty rocznej zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Zasadniczym, wynikającym z zaproponowanej regulacji problemem jest bardzo odmienne potraktowanie współużytkowników wieczystych o udziałach związanych z różnymi stawkami opłaty rocznej (w domyśle z lokalami o różnym przeznaczeniu).

3. Użytkowanie wieczyste funkcjonuje od 1961 roku. Grunty mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste na okres od 40 do 99 lat, choć okres krótszy niż 99 powinien być stosowany w uzasadnionych celem gospodarczym przypadkach. Na skutek przemian ustrojowych i rynkowych zdarzało się, że były wznoszone budynki wielorodzinne na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste pierwotnie na inny cel. Może więc się zdarzyć, że proponowaną ustawą objęte zostaną udziały w użytkowaniu wieczystym, które wygasa wcześniej niż 20 lat. Czy w tej sytuacji opłata przekształceniowa ma również być wnoszona przez 20 lat? Może w takich przypadkach właściciel gruntu być zainteresowany pozyskaniem go do swojego zasobu, a użytkownicy wieczyci skłonni są przyjąć wynagrodzenie za pozostawione budynki? Przekształcenie użytkowania wieczystego gruntu we własność w takim przypadku mocno osłabia pozycję dotychczasowego właściciela gruntu w realizacji jego ewentualnych zamierzeń związanych z przedmiotowym gruntem.
4. Projekt pozbawia możliwości oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa wielorodzinnego. W praktyce może to skutkować wzrostem cen mieszkań budowanych na takich gruntach, gdyż po stronie dewelopera powoduje konieczność zapłaty całej ceny jednorazowo, podczas gdy dotychczas wnosił on tylko opłatę pierwszą z tytułu użytkowania wieczystego (15-25% ceny). W rzeczywistości powodowało to osiągnięcie wysokich cen w przetargach na oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, bo deweloperzy wiedzieli, że od wylicytowanej kwoty zapłacą tylko jej część, jednak w efekcie i tak nabywali grunty pod swoje inwestycje płacąc za nie mniej niż cena jaką musieliby zapłacić nabywając grunt na własność.
5. Obecnie gminy (głównie gminy) oddając grunty w użytkowanie wieczyste na różne cele, w tym cele budownictwa wielorodzinnego mają możliwość sprawowania w określonych ramach kontroli nad sposobem wykonywania tego prawa przez użytkownika wieczystego, w szczególności mogą określić sposób korzystania z nieruchomości i terminy jej zagospodarowania. W przypadku kiedy użytkownik wieczysty nie realizuje postanowień umowy o użytkowanie wieczyste, właściciel może wywierać na niego określone ustawą o gospodarce nieruchomościami presje – ustalać opłaty dodatkowe, czy nawet rozwiązać

umowę. W przypadku sprzedaży nieruchomości na własność, takiej możliwości nie ma. Wyłączenie z obrotu użytkowania wieczystego może wywołać po stronie nabywców gruntów szeroko rozumiane działania spekulacyjne, a w konsekwencji pozostawianie niezagospodarowanych nieruchomości przez długi czas, co jest szkodą dla lokalnych społeczności.

Abstrahując od powyższych uwag szczegółowych do przedłożonego projektu, który de facto eliminuje prawo użytkowania wieczystego z istotnego obszaru obrotu gospodarczego (mieszkalnictwo wielorodzinne i znacząca część lokali użytkowych), trudno przychylić się do poglądu, że likwidacja użytkowania wieczystego jest jedyną słuszną metodą zwalczania patologii związanych z funkcjonowaniem użytkowania wieczystego. Pewna część gmin, czego dowodzą publikowane wyniki badań darzy tę instytucję uznaniem, z punktu widzenia właściciela dostrzega jej walory, i potrafi je spożytkować w praktyce gospodarki nieruchomościami, dowodząc tym samym, że nie ma potrzeby likwidacji użytkowania wieczystego, tylko dlatego że posiada ono określone wady, oraz że dla innej części gmin stanowi instytucję zbędną. Wręcz przeciwnie, jest to wskazówka, że użytkowanie wieczyste wymaga swoistej reformy. Jednostki samorządu terytorialnego postrzegają użytkowanie wieczyste w różny sposób. I to właśnie świadczy o zasadności pozostawienia im możliwości wyboru. Istnieje obawa, że wyeliminowanie użytkowania wieczystego z obrotu w sferze mieszkalnictwa wielorodzinnego spowoduje dużą lukę w systemie form władania nieruchomościami, w którym jedynym prawem rzeczowym będzie własność, a za nim dopiero ograniczone prawa rzeczowe i prawa zobowiązaniowe, które nie dają na tyle silnej pozycji władającemu, aby był on skłonny realizować na nieruchomości określone zamierzenia inwestycyjne. Obecnie użytkowanie wieczyste spełnia rolę swego rodzaju substytutu prawa własności nieruchomości, jest prawem z jednej strony na tyle silnym, że nie zniechęca użytkownika wieczystego do podejmowania inwestycji, a jednocześnie daje możliwość właścicielowi sprawowania w określonych ramach kontroli nad sposobem wykonywania tego prawa przez użytkownika wieczystego. Wydaje się, że to właśnie jest zasadnicza wartość użytkowania wieczystego i najważniejszy powód, dla którego warto tę, albo jakąś inną, podobną do niej instytucję zachować w katalogu form władania nieruchomościami. Na potrzebę taką wskazują także takie przesłanki jak chętnie korzystanie z niej przez część gmin oraz funkcjonowanie podobnych instytucji w wielu krajach Europy, co na pewno jest powodowane określonymi potrzebami gospodarek tych krajów. W tym kontekście wyrażam pogląd, że zamiast mocno marginalizować użytkowanie wieczyste, warto je zreformować tak (albo w jego miejsce stworzyć inną formę władania nieruchomościami), by stanowiło ważną, długotrwałą, odpłatną, zbywalną i dziedziczną formą władania nieruchomościami, dająca prawo do czynienia na nich inwestycji w formie przedsięwzięć budowlanych.

Uważamy za istotne i celowe uwzględnienie powyższych aspektów w projekcie ustawy uwłaszczeniowej.

WICEPREZYDENT  
POLSKIEJ FEDERACJI STOWARZYSZEŃ  
RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH

*Krzysztof Grzesik*