



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 3146

Warszawa, 13 maja 2023 r.

BSA I.021.12.2023

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 11 kwietnia 2023 r., SPS-WP.020.65.9.2023, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3146)*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. *SPS-WP.020.65.16.1023*

Data wpływu *22.05.2023*

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. *DS.175.225.2023*

Data wpływu *19.05.2023*



BSA I.021.12.2023

Uwagi Sądu Najwyższego
do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
oraz niektórych innych ustaw

Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw kontynuuje proces zmierzający do wygaszania prawa użytkowania wieczystego w prawie polskim. W uzasadnieniu do projektu trafnie podkreślono, że geneza tego prawa i jego cechy godzące w stabilność i przewidywalność dokonywania inwestycji na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste (niejasność co do możliwości odnowienia tego prawa po upływie terminu, na jaki zostało ustanowione, oraz wzrost wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego wynikający ze wzrostu wartości nieruchomości) pośrednio są niekorzystne dla przedsiębiorców, hamują rozwój gospodarki, co skłania do rozważenia zmian. Ponadto, prawidłowo zauważono, że projektowana ustawa kontynuuje proces eliminacji prawa użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego, zapoczątkowany już umożliwieniem wąskiej kategorii podmiotów dokonania od 1997 r. korzystnego finansowo przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a szeroko zintensyfikowany wraz z wprowadzeniem przekształcenia *ex lege* prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych przeznaczonych na cele mieszkaniowe w prawo własności w 2018 r.

Podkreślić należy, że ani celem projektowanej regulacji, ani skutkiem jej wprowadzenia nie będzie wyeliminowanie z systemu polskiego prawa użytkowania wieczystego, ponieważ nie proponuje się automatycznego przekształcenia tego prawa w prawo własności, a tylko takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do wskazanego rezultatu. Raczej projekt wypełnia powstałą lukę, umożliwiając kolejnej grupie użytkowników wieczystych, jeśli taką podejmą decyzję i poniosą związane z nią koszty, uzyskanie w miejsce prawa użytkowania wieczystego, prawa własności. Zatem wejście w życie projektu przyczyni się do dalszego zmniejszenia znaczenia w obrocie prawnym użytkowania wieczystego oraz liczby użytkowników wieczystych (i liczby nieruchomości gruntowych obciążonych tym najszerszym ograniczonym prawem rzeczowym).

Uwagi ogólne dotyczące opiniowanego projektu

Założenie przyjęte w opiniowanym projekcie to umożliwienie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez tych wszystkich użytkowników wieczystych, co do których nie doszło jeszcze do przekształcenia ani z mocy prawa, ani w drodze decyzji administracyjnej, z zachowaniem spójnego systemu przekształcenia. Oznacza to, że podobnie jak we wcześniejszych regulacjach wprowadza się odpłatność przekształcenia, gdzie wysokość opłaty uzależniona jest od wysokości kilkuletnich wpłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz umożliwiono rozłożenie płatności na raty. Przyjęcie tego mechanizmu w projekcie należy zaaprobować właśnie ze względu na jego symetryczność względem podobnych, już obowiązujących, unormowań. Dzięki temu pozycja prawna różnych kategorii użytkowników wieczystych nie będzie niezasadnie uprzywilejowana.

Projekt przewiduje, że w konkretnym przypadku przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności będzie możliwe tylko na typowych zasadach prawa cywilnego, a więc przy zgodzie między właścicielem nieruchomości i użytkownikiem wieczystym. Zastrzeżono, co do zasady, po pierwsze, użytkownikowi wieczystemu prawo do podjęcia decyzji o przekształceniu, co należy uznać za trafne, gdyż m. in. podejmując tę decyzję będzie w stanie oszacować, czy w danej chwili ma niezbędne do jej realizacji zasoby finansowe. Po drugie, również właściciel nieruchomości będzie decydował o tym, czy dokonać przekształcenia. Jedynie w odniesieniu do wąskiej kategorii nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed 1998 r. przewidziano na rzecz użytkowników wieczystych powstanie roszczenia o dokonanie przekształcenia, co może pozwolić im wymusić ten proces. Regulację tę zawarto w przepisach epizodycznych, których stosowalność normatywnie ograniczono do 12 miesięcy od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy.

Za prawidłowe należy także uznać przyjęcie w projekcie uzgodnionego z Komisją Europejską w procedurze prenotyfikacyjnej mechanizmu ustalania wysokości opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Choć merytorycznie stanowisko prezentowane konsekwentnie przez Komisję Europejską w tej materii wydaje się nietrafne, to jednak dostosowanie do niego *ex ante* eliminuje potencjalne problemy. Należy zauważyć, że w ocenie Komisji Europejskiej w razie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności *de facto* dotychczasowy użytkownik wieczysty nabywa zupełnie nowe prawo – prawo własności – bez żadnych obciążeń. Prowadzi to Komisję Europejską do wniosku, że jeśli użytkownikiem wieczystym jest przedsiębiorca, to nie można na poczet należności przekształceniowej zaliczać mu wartości prawa użytkowania wieczystego, jeśli przekraczałaby ona wartość dopuszczalnej pomocy publicznej *de minimis*. Stanowisko to w polskich realiach prawnych, zwłaszcza uwzględniając historię prawa użytkowania wieczystego, jest nietrafne, ponieważ w obrocie wartość prawa użytkowania wieczystego jest niewiele mniejsza od wartości prawa własności, a ponadto w pewnych okresach w przeszłości możliwe było uzyskanie jako tytułu do gruntu publicznego wyłącznie prawa użytkowania wieczystego. W konsekwencji bardziej przekonywałaby możliwość uwzględniania wartości traconego przez użytkownika prawa użytkowania wieczystego przy ustalaniu wysokości ceny za prawo własności

tego samego gruntu. To jednak rozumowanie jest konsekwentnie odrzucane przez Komisję Europejską.

Jako trafne wypada ocenić przyjęte w projekcie zróżnicowanie sposobu ustalania ceny nieruchomości, co do której prawo użytkowania wieczystego jest przekształcane w prawo własności. Projekt przewiduje, z jednej strony, cenę stałą (sztywną) w odniesieniu do nieruchomości niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz cenę określoną „widełkowo” (wskazanie ceny minimalnej i maksymalnej) w przypadku nieruchomości wykorzystywanych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Dzięki takiemu rozwiązaniu, po pierwsze, chronieni są użytkownicy wieczystości nieruchomości niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej – ich sytuacja jest uregulowana analogicznie do wcześniejszych unormowań dotyczących przekształcania praw użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Po drugie, nie ma ryzyka uznania przez Komisję Europejską, że wskutek uzyskania prawa własności w miejsce dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego przez przedsiębiorcę doszło do udzielenia mu niedozwolonej pomocy publicznej w postaci zbyt niskiej opłaty – wysokość opłaty ma bowiem podlegać negocjacjom i może sięgnąć aż rynkowej wartości danej nieruchomości (bez uwzględnienia wartości traconego wskutek dokonywanego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego). Ponadto, gdyby była ona niższa od wartości rynkowej, to istnieje możliwość obciążenia byłego już użytkownika wieczystego dodatkowymi opłatami.

Konkluzje

Analiza opiniowanego projektu dowodzi, że nie budzi on istotnych zastrzeżeń. Kontynuuje ustawodawstwo, którego celem jest stopniowe, ewolucyjne wygaszanie prawa użytkowania wieczystego. Jednocześnie w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej przez ich użytkowników wieczystych prawidłowo wdraża zasady wynikające ze stanowiska Komisji Europejskiej co do wysokości opłaty przekształceniowej. Pozostawia istotny zakres swobody stron, zwłaszcza w odniesieniu do użytkowników wieczystych – przedsiębiorców co do tego, czy dokonać przekształcenia, oraz co do negocjowania wysokości należnej opłaty przekształceniowej.

Mimo że, co do zasady, opiniowany projekt nie nasuwa istotnych zastrzeżeń, to należy na marginesie zauważyć, że być może w jego miejsce ustawodawca powinien jednak zdecydować się na dalej idące rozwiązanie, które całkowicie eliminowałoby z polskiego systemu prawnego prawo użytkowania wieczystego. Niedokonanie tego *ex lege* będzie bowiem powodowało, że praktyczne znaczenie tego prawa będzie stopniowo coraz bardziej malało, ale *per se* nie wygaśnie. W konsekwencji w systemie prawa będą musiały być dotyczące go reguły. Wydaje się, że sytuacja normatywna zdaje się dojrzewać do tego, aby kompleksowo ustawodawca zrezygnował z prawa użytkowania wieczystego.