
Warszawa, dnia 17 grudnia 2021 roku

Sz. P.

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Dotyczy: praktycznych problemów związanych z wykonywaniem prawa użytkowania wieczystego

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu Stowarzyszenia Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych (dalej: „**Stowarzyszenie PINK**”) chciałabym zwrócić uwagę Pana Ministra na praktyczne problemy związane z wykonywaniem prawa użytkowania wieczystego. Konstrukcja prawa użytkowania wieczystego implikuje w praktyce wiele problemów o dużym znaczeniu gospodarczym po stronie użytkowników wieczystych (w tym podmiotów z branży nieruchomości komercyjnych). Należy podkreślić, że choć użytkowanie wieczyste jest prawem do rzeczy cudzej, to jednak uprawnienia użytkownika wieczystego są zbliżone do uprawnień właściciela - mają charakter bezwzględny, a ponadto podlegają ochronie prawnej.

Jednym z najistotniejszych problemów użytkowników wieczystych jest **kwestia uzyskiwania zgód właścicielskich na podział lub łączenie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w znaczeniu wieczystoksięgowym oraz geodezyjnym.**

W świetle obowiązujących regulacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece, użytkownik wieczysty, chcąc dokonać podziału albo połączenia nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym, musi uzyskać na to uprzednio zgodę właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Pomimo, iż użytkownik wieczysty legitymuje się tytułem zbliżonym do prawa własności, nie może on np. zbyć jednej z kilku działek objętych tą samą księgą wieczystą, jak również nie może połączyć w jednej księdze wieczystej kilku nieruchomości, na których istnieje jeden budynek (np. w celu umożliwienia wydzielania odrębnych własności lokali w takim budynku). Niestety, zarówno ustawa o księgach wieczystych i hipotece, kodeks cywilny czy też ustawa o gospodarce

nieruchomościami, nie zawierają przepisów, które w sposób precyzyjny określałyby tryb i przesłanki wydania albo odmowy udzielenia tzw. zgody właścicielskiej, jak również terminów na załatwienie sprawy.

Problem uzyskiwania tzw. zgód właścicielskich nie istniał aż do momentu wydania przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 13 marca 2015 r. (sygn. akt III CZP 116/14), do tego czasu bowiem podział wieczystoksięgowy i obrót prawny wydzielanymi częściami nieruchomości oddanymi w użytkowanie wieczyste był dokonywany bez tych zgód. Zarówno Skarb Państwa jak i jednostki samorządu terytorialnego nie ingerowały w obrót użytkowaniem wieczystym nieruchomości, jak i części nieruchomości, opierając się na przepisie art. 233 k.c., który daje użytkownikowi wieczystemu uprawnienie do swobodnego dysponowania użytkowaniem wieczystym lub jego częścią w taki sam sposób jak właściciel. Nie ulega wątpliwości, iż kompetencje do samodzielnego podziału/scalenia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wpisują się w wynikające z art. 233 k.c. uprawnienie użytkownika wieczystego do rozporządzania swoim prawem.

Niestety, w powołanej wyżej uchwale, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że użytkownik wieczysty nie może samodzielnie dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste, z uwagi na to, iż zarówno łączenie jak i podział nieruchomości należą do sfery wyłącznych uprawnień właściciela. W związku z przywołaną uchwałą Sądu Najwyższego zaczęła kształtować się praktyka odmienna od dotychczasowej. Zarówno organy administracji rządowej w zakresie czynności dotyczących podziału/scalenia geodezyjnego działek gruntu oddanych w użytkowanie wieczyste, jak i sądy wieczystoksięgowe w zakresie wniosków o wyodrębnienie części nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste do odrębnej księgi wieczystej lub połączeniu dwóch lub więcej nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w jednej księdze wieczystej, zaczęły żądać od użytkowników wieczystych przedłożenia zgody właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste.

Na tym tle, właściciele gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, nierzadko, bez podania przyczyny odmawiają użytkownikom wieczystym wyrażenia zgody na dokonanie podziału lub połączenia nieruchomości albo też nie ustosunkowują się do wniosku o wyrażenie zgody, co w istocie stanowi radykalne ograniczenie uprawnień użytkowników wieczystych do rozporządzania swoim prawem i do racjonalnego zagospodarowania nieruchomości. **To zaś wiąże się często z wymiernymi szkodami, jakie powstają po stronie użytkowników wieczystych. Bezczyność organów w zakresie udzielenia zgody ma daleko idące konsekwencje dla użytkowników wieczystych, w tym także podmiotów sektora**

nieruchomości komercyjnych. Niepewność co do stanowiska właściciela i pełna dowolność po stronie właściciela uniemożliwia racjonalne planowanie inwestycji komercyjnych na większych nieruchomościach. Realizacja inwestycji budowlanej wymaga często nabycia kilku sąsiadujących nieruchomości, połączenia je w jedną nieruchomość w znaczeniu wieczystoksięgowym w celu wyodrębnienia w budynku odrębnej własności lokali. W przypadku niewielkich nieruchomości ich połączenie w jedną nieruchomość zwykle poprawia możliwość zagospodarowania całej nowopowstałej nieruchomości, a tym samym zwiększa wartość nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Często też zdarza się, że część nieruchomości jest odłączana z jednej nieruchomości i przyłączana do drugiej po to aby zwiększyć możliwości zagospodarowania tej większej. Natomiast w przypadku nieruchomości o bardzo dużych powierzchniach, możliwość ich podziału na mniejsze nieruchomości z zachowaniem możliwości prawidłowego zagospodarowania poszczególnych nowopowstałych nieruchomości wieczystoksięgowych, może też sumarycznie zwiększyć wartość gruntu (pojedyncze mniejsze nieruchomości przeznaczone do samodzielnej zabudowy mają zwykle większą wartość w przeliczeniu na 1 m² niż duże nieruchomości z uwagi na mniejszy popyt).

Warto też zaznaczyć, że najdłuższy czas oczekiwania oraz najczęstsze problemy z dowolnością spotykane są przy uzyskiwaniu zgód od gmin oraz miast na prawach powiatu (w tym ostatnim przypadku zgody wydawane są także w imieniu Skarbu Państwa, np. w Warszawie zgody zarówno w imieniu gminy jak i Skarbu Państwa wydaje Prezydent m.st. Warszawy).

Nie ulega wątpliwości, iż zgoda właścicielska jako swoista instytucja ma znaczenie dla obrotu gospodarczego i choć w założeniu powinna stanowić element właścicielskiego nadzoru na nieruchomością, to jednak praktyka pokazuje, że dość często właściciele gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste traktują zgodę zgoła inaczej instrumentalnie. W takich warunkach celowe i niezbędne wydaje się objęcie przedmiotowego obszaru regulacją.

W naszej ocenie, regulacje w tym obszarze są niekonsekwentne – z jednej bowiem strony użytkownik wieczysty może wystąpić z wnioskiem o dokonanie ewidencyjnego podziału nieruchomości, z drugiej zaś strony orzecznictwo jak i praktyka powodują, że bez zgody właściciela nieruchomości nie jest on w stanie zrealizować tego uprawnienia. Taki stan rzeczy niesie za sobą wiele problemów praktycznych – takich jak m.in. przewlekłość postępowania podziałowego.

Zagadnienie tzw. zgód właścicielskich w szerszym ujęciu, wiąże się także z reformą prawa użytkowania wieczystego. Rozwiązania jakie zastosowano w ramach pierwszego etapu reformy w 2018 roku w odniesieniu do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, sprowadzały się do automatycznego przekształcenia użytkowania wieczystego tych gruntów w prawo własności z mocy prawa. W odniesieniu do gruntów przeznaczonych na cele komercyjne przejście od prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dokonuje się w procedurze cywilnoprawnej – poprzez wykup. Doprowadzenie do uzyskania prawa własności nieruchomości w drodze cywilnoprawnej uzależnione jest od zgodnej woli stron. **Oznacza to, że wykup może dojść do skutku tylko wówczas, gdy taką wolę wyrazi zarówno użytkownik wieczysty jak i właściciel (najczęściej jednostki samorządu terytorialnego).** W przypadku braku woli ze strony właściciela gruntów użytkownik wieczysty pozbawiony jest możliwości działania. Przywołany problem ma istotne znaczenie zwłaszcza na etapie realizacji inwestycji na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. W konsekwencji przekłada się to bowiem na spadek ich atrakcyjności inwestycyjnej.

Wierzimy, że nasze stanowisko spotka się ze zrozumieniem Pana Ministra, a w konsekwencji możliwe będzie podjęcie odpowiednich działań o charakterze legislacyjnym, które w sposób kompleksowy rozwiązałyby praktyczne problemy związane z wykonywaniem przez użytkowników wieczystych prawa użytkowania wieczystego.

*Z wyrazami szacunku,
[podpisano elektronicznie]*

*Agnieszka Hryniewiecka-
Jachowicz
Dyrektor Operacyjny / Członek
Zarządu*

Do wiadomości:

Sz. P.

Piotr Uściński

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii