

Warszawa, 30 września 2020 roku

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

jako Polski Związek Firm Deweloperskich, zwracamy się do Pana w imieniu całej branży inwestorskiej i wszystkich użytkowników wieczystych gruntów, z uprzejmą prośbą o uwzględnienie proponowanych przez nas postulatów obejmujących swym zakresem zmianę art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. 1982 Nr 19, poz. 147) („UKWH”).

Przyczynkiem do niniejszego pisma stały się naszym niezasadnione odmowy udzielenia zgody na podział nieruchomości, które komplikują realizację inwestycji - o czym coraz częściej informują w ostatnim czasie członkowie PZFD.

I. Opis problematyki

Przepis art. 21 UKWH w obecnym brzmieniu stanowi, że „**właściciel kilku nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub graniczących z sobą może żądać połączenia ich w księgę wieczystą w jedną nieruchomość**”. Uprawnienia dotyczące połączeń nie przysługują zatem innym podmiotom, np. użytkownikom wieczystym. Oznacza to, że dokonanie podziału lub połączenia, wymaga obecnie każdorazowej zgody właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste.

Taki stan, należy uznać za ograniczenie prawa przysługującego użytkownikowi wieczystemu, którego granice w sposób jednoznaczny określa art. 233 kodeksu cywilnego („KC”). Brak możliwości dokonania połączenia bez zgody właściciela może uniemożliwić realizację inwestycji w przewidziany przez inwestora sposób. Podkreślenia wymaga fakt, że czynności, których podstawą jest art. 21 UKWH są najczęściej naturalną konsekwencją uprzednich scaleń/podziałów ewidencyjnych dokonywanych na kanwie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro zaś – zgodnie ze stanowiskiem Podsekretarza Stanu Roberta Nowickiego (w załączeniu) - podział działki w znaczeniu ewidencyjnym nie wymaga aprobaty właściciela gruntu, analogiczne rozwiązanie powinno obowiązywać w postępowaniu wieczystoksięgowym.

Wymóg uzyskania zgody właściciela w sposób nieuzasadniony ogranicza uprawnienia użytkownika wieczystego. Prowadzi bowiem do skomplikowania stanu prawnego nieruchomości i uderza w zasadę pewności obrotu gospodarczego. Zakładając najbardziej optymistyczny scenariusz, obowiązek wystąpienia do Skarbu Państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego wydłuży realizację przedsięwzięcia. Brak zgody natomiast, może skutecznie zablokować planowaną przez użytkownika wieczystego inwestycję, mimo że mieści się ona w granicach wyznaczonych przez art. 233 KC.

**Polski Związek
Firm Deweloperskich**

Plac Trzech Krzyży 10/14
00-499 Warszawa

REGON: 015166016
NIP: 521-31-96-811
KRS: 0000114107

tel. 22 745 01 00
biuro@pzfd.pl

www.pzfd.pl



Nierzadko też wyrażenie zgody jest wykorzystywane jako narzędzie nacisku podmiotu publicznoprawnego, ukierunkowanego na spełnienie dodatkowych świadczeń ze strony użytkownika wieczystego. Z podobnym, nadużywanym przez gminy mechanizmem, mieliśmy do czynienia przy okazji dokonywania zmiany celu użytkowania wieczystego - co w konsekwencji skłoniło ustawodawcę do przeprowadzenia nowelizacji art. 73 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Problem art. 21 UKWH budzi również kontrowersje w judykaturze. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2015 r. (III CZP 116/14) uznano, że podział i łączenie powinny pozostać w gestii właściciela nieruchomości, odmawiając w tym względzie autonomii użytkownikom wieczystym. W innym postanowieniu SN z dnia 23 stycznia 2013 r. (I CSK 258/12) wskazano natomiast, że skoro użytkownikowi wieczystemu mocą art. 626² §5 kodeksu postępowania cywilnego przyznano uprawnienie do składania wniosków o wpis w postępowaniu wieczystoksięgowym, ma zatem prawo żądać połączenia nieruchomości na mocy art. 21 UKWH, o ile należy ona do tego samego właściciela. Kompetencje te wpisują się zdaniem SN w wynikające z art. 233 KC uprawnienia do rozporządzania swoim prawem przez użytkownika wieczystego.

II. Podsumowanie

Mając na uwadze opisane w niniejszym piśmie trudności, prosimy o uwzględnienie zaproponowanych zmian legislacyjnych, które m. in. pozwolą inwestorom usprawnić realizację przedsięwzięć. Ma to szczególne znaczenie właśnie teraz, w okresie recesji spowodowanej niedawnym wybuchem epidemii.

W załączeniu przedstawiamy przygotowany przez PZFD projekt nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Jednocześnie, uprzejmie prosimy o rozważenie nadania projektowi stosownego biegu.

*2 wyrazami szacunku i
uprzejmą prośbą o rozważenie*

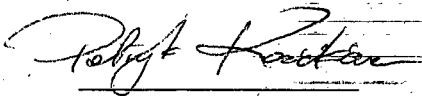
**Polski Związek
Firm Deweloperskich**

Plac Trzech Krzyży 10/14
00-499 Warszawa

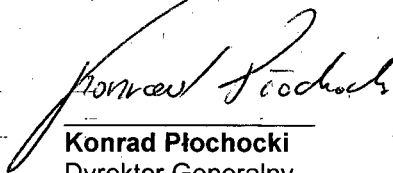
REGON: 015166016
NIP: 521-31-96-811
KRS: 0000114107

tel. 22 745 01 00
biuro@pzfd.pl

www.pzfd.pl



Patryk Kozierkiewicz
Prawnik
Polski Związek Firm Deweloperskich



Konrad Płochocki
Dyrektor Generalny
Polski Związek Firm Deweloperskich

Załączniki:

1. Propozycja zmian w ustawie o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. 1982 Nr 19, poz. 147).
2. Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Roberta Nowickiego z dnia 14 września 2020 roku ws. propozycji zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. 1982 Nr 19, poz. 147)

USTAWA
z dnia [...]

**o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych
ustaw**

Art. 1. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2019 r., poz. 2204 ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) art. 21 otrzymuje następujące brzmienie:
„Właściciel lub użytkownik wieczysty kilku nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub graniczących z sobą może żądać połączenia ich w księgę wieczystej w jedną nieruchomość. W przypadku żądania użytkownika wieczystego zgoda właściciela nie jest wymagana.”

**Polski Związek
Firm Deweloperskich**

Plac Trzech Krzyży 10/14
00-499 Warszawa

REGON: 015166016
NIP: 521-31-96-811
KRS: 0000114107

tel. 22 745 01 00
biuro@pzfd.pl

www.pzfd.pl



Ministerstwo
Rozwoju

Robert Nowicki
Podsekretarz Stanu

Data: 14 września 2020
Znak sprawy: DN-II.750.37.2020DN-
II.750.37.2020

Pan
Konrad Płochocki
Dyrektor Generalny
Polskiego Związku
Firm Deweloperskich

Dotyczy: propozycji zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece

Szanowny Panie Dyrektorze,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 15 lipca 2020 roku w sprawie modyfikacji przepisów: *ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie wyeliminowania obecnej praktyki organów administracji polegającej na żądaniu od użytkowników wieczystych uzyskania zgody właściciela gruntu na podział lub scalenie, oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w zakresie umożliwienia użytkownikowi wieczystemu dokonywania połączeń i podziałów nieruchomości (w znaczeniu wieczystoksięgowym) bez konieczności uzyskania zgody właścicielskiej, uprzejmie przedstawiam stanowisko w zakresie zagadnień pozostających we właściwości resortu rozwoju.*

Należy mieć na uwadze, że zwrot „podział nieruchomości” jest w przepisach prawa używany w różnych znaczeniach pojęciowych. Na gruncie przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.)* przez określenie „podział nieruchomości” możemy rozumieć zarówno podział ewidencyjny (geodezyjny) oraz podział prawny nieruchomości.

Istotą podziału ewidencyjnego nieruchomości jest wydzielenie w ramach jednej nieruchomości działek gruntu, które mogą stanowić samodzielny przedmiot obrotu w następstwie kolejnych czynności prawnych dokonywanych już po podziale.

Podział nieruchomości dokonywany przez sąd (w drodze orzeczenia w sprawach dotyczących m.in. zniesienia współwłasności, stwierdzenia nabycia części nieruchomości w drodze zasiedzenia, bądź podziału spadku) lub podział, o którym mowa w art. 98 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* to podział prawny. Tego rodzaju podział nieruchomości ma również miejsce, gdy jest dokonywany niezależnie od woli właściciela nieruchomości w przypadku realizacji inwestycji na podstawie ustaw szczególnych. Decyzją o zezwoleniu na realizację np. inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, który następuje z mocy prawa.

Z kolei podział wieczystoksięgowy polega na założeniu dla wyodrębnionych ewidencyjnie działek gruntu tworzących jedną nieruchomość (w ujęciu wieczystoksięgowym) odrębnych ksiąg wieczystych. Podstawą materialną dokonania podziału są przepisy *ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece* (Dz. U. z 2019 poz. 2204). Zgodnie bowiem z art. 21 ww. *ustawy* właściciel kilku nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub graniczących z sobą może żądać połączenia ich w księgę wieczystą w jedną nieruchomość. Dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Dotyczy to także nieruchomości lokalowych oraz nieruchomości, w których nieruchomości lokalowe zostały wyodrębnione (art. 24 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*). Usankcjonowanie tego rodzaju podziału nieruchomości jest wyłącznym uprawnieniem sądu prowadzącego księgę wieczystą.

W obowiązującym porządku prawnym stosownie do art. 97 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* podział nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Ustawodawca uzależnił zatem możliwość wnioskowania o podział nieruchomości od przysługiwania określonemu podmiotowi interesu prawnego. Podział ewidencyjny, w wyniku którego nie następuje zmiana stanu prawnego nieruchomości (jej części) w żaden sposób nie był przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 13 marca 2015 r. o sygnaturze akt III CZP 116/14. Zdaniem resortu rozwoju **brak jest podstawy prawnej, która determinowałaby dokonanie podziału nieruchomości ewidencyjnego przez użytkownika wieczystego od uzyskania zgody na ten podział przez właściciela nieruchomości.** W tym zakresie podzielam przedstawiony przez Pana Dyrektora pogląd, zgodnie z którym konieczność uzyskania zgody właściciela gruntu na podział nieruchomości nie wynika z przepisów prawa.

Odnosząc się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2015 r., w której wyrażono pogląd, iż „użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste”¹, nie wdając się w ocenę słuszności tego poglądu chciałbym zauważyć, że przedmiotowa uchwała w kontekście oceny dopuszczalności podziału nieruchomości odnosi się do podziału wieczystoksięgowego. Pytanie prawne zadane przez Sąd Okręgowy brzmiało „Czy dopuszczalne jest wyzbycie się prawa do użytkowania wieczystego części nieruchomości w drodze jednostronnej czynności prawnej?”. W sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym Spółdzielnia Mieszkaniowa w formie aktu notarialnego zrzekła się prawa użytkowania wieczystego, w odniesieniu do opisanych w tym akcie części nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W treści aktu notarialnego jako podstawę prawną zrzeczenia wskazano art. 233 w związku z art. 246 Kodeksu cywilnego. Sąd Okręgowy argumentując przedstawione pytanie prawne podniósł (w ślad za dotychczasowym orzecnictwem Sądu Najwyższego), że wobec braku ogólnego przepisu zezwalającego na wyzbycie się użytkowania wieczystego zasadne staje się zastosowanie w drodze analogii przepisów regulujących sytuacje najbliższe instytucji użytkowania wieczystego uznając za takie regulacje art. 902¹ i 902² Kodeksu cywilnego, które umożliwiają wyzbycie się prawa własności. Powyższy pogląd podzielił Sąd Najwyższy wskazując w uzasadnieniu uchwały, że „Stosowanie tych przypisów do wyzbycia się użytkowania wieczystego jest tym bardziej uzasadnione, jeżeli zważyć, że właściciela i użytkownika wieczystego łączy stosunek prawny, z którego nie tylko wynika prawo użytkowania wieczystego, ale również obowiązek świadczenia opłat z tytułu tego prawa. Umowa, o której mowa w art. 902¹–902² k.c., jest wobec tego nie tylko uzasadniona ze względu na to, że uprawnienia użytkownika wieczystego są najbardziej zbliżone do uprawnień właściciela, ale stwarza ona również dobrą płaszczyznę, aby uzgodnić interesy właściciela i użytkownika wieczystego w związku z przedwczesnym zakończeniem łączącego ich stosunku prawnego.”.

Resort rozwoju podziela pogląd stosowania wobec użytkowania wieczystego przepisu art. 902¹ i 902² Kodeksu cywilnego. Oczywistym jest, że bez zgody (udziału) właściciela gruntu użytkownik wieczysty nie może w drodze jednostronnej czynności prawnej wyzbyć się prawa rzeczowego (użytkowania wieczystego). Wymaga podkreślenia, że odpowiedź Sądu Najwyższego wyrażona w uchwale z dnia 13 marca 2015 r. obejmuje szerszy zakres aniżeli określony w pytaniu prawnym postawionym przez Sąd Okręgowy. Niemniej podział wieczystoksięgowy nieruchomości nie jest tożsamy z podziałem nieruchomości, o którym

¹ Sąd Najwyższy odmienne stanowisko wyraził w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2013 r. sygnatura akt I CSK 258/12.

stanowią przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Na różnicę między podziałami nieruchomości zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 października 2018 r. sygnatura akt III CZP 115/17. Tym samym w ocenie resortu rozwoju nieuprawnione jest przenoszenie tezy zawartej w uchwale Sądu Najwyższego, że „*Użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste.*” na podziały nieruchomości regulowane przepisami *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Prezentowane przez resort rozwoju stanowisko w zakresie braku zgody właściciela na podział geodezyjny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym wydanym po podjęciu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2015 r. W tym zakresie na uwagę zasługuje m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2018 r. sygnatura akt II SA/Wr 622/17 (orzeczenie prawomocne), w którym podniesiono, że „*Uprawnienie do określania geodezyjnego kształtu nieruchomości poprzez jej podział jest bowiem uprawnieniem immanentnie związanym z prawem własności. Podział nieruchomości wpływa w istotny sposób na możliwość zagospodarowania nieruchomości, zbycia jak również kształtuje jej wartość (NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r. I OSK 1721/16). Co istotne, użytkownik wieczysty korzysta zaś gruntu z wyłączeniem innych osób i może swoim prawem rozporządzać (art. 233 k.). Ze względu na charakter prawny użytkowania wieczystego (jako prawa zbliżonego do prawa własności oraz zbywalnego i podlegającego dziedziczeniu) także użytkownik wieczysty jest uprawniony do domagania się podziału nieruchomości. Decyzję o podziale nieruchomości podejmuje zatem bez konieczności uzyskania zgody właściciela gruntu i niezależnie od jego woli. Zatem to użytkownik wieczysty, w wyniku wnioskowanego przez siebie podziału, może rozporządzać nieruchomością która ma wyższą wartość i to on a nie właściciel, bezpośrednio korzysta z przysporzenia związanego z ewentualnym wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym tym podziałem.*”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2017 r. sygnatura akt I OSK 2698/15 podkreślił, że „*w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego przyjęty jest pogląd, że wnioskodawcą i stroną postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości jest właściciel oraz wieczysty użytkownik nieruchomości. Podział inicjowany przez właściciela (wieczystego użytkownika) ma na celu wydzielenie z nieruchomości nowych działek geodezyjnych, które następnie będą mogły być wprowadzone do obrotu prawnego jako odrębne nieruchomości.*”. Należy podkreślić, że to normy regulujące obrót nieruchomościami, a nie dotyczące podziału

nieruchomości, powinny ustanawiać ewentualne ograniczenia dla dokonania określonych czynności prawnorzeczowych.

Mając powyższe na uwadze uprzejmie informuję, iż resort rozwoju nie dostrzega potrzeby podejmowania działań legislacyjnych w zakresie dotyczącym *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Należy bowiem zaznaczyć, że wymaganie zgody właściciela w przypadku podziału dokonywanego na wniosek użytkownika wieczystego nie znajduje podstawy prawnej w przepisach *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, stąd trudno wyłączyć taką zgodę na gruncie przepisów tej *ustawy*. Zasygnalizowane przez Pana Dyrektora komplikacje w praktyce orzekania o podziale nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste rzutują na realizację inwestycji. Aby temu zapobiec resort rozwoju podejmie stosowne działania informacyjne, które przyczynią się do zaprzestania niewłaściwej praktyki niektórych organów samorządowych polegającej na żądaniu zgody właściciela na podział ewidencyjny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Rozważenia wymaga natomiast zagwarantowanie właścicielowi efektywnych instrumentów ochrony przed utratą tytułu prawnego do gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Nie należy bowiem tracić z pola widzenia, że na tle aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego właściciel nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego nie może skutecznie przeciwdziałać zasiedzeniu. W odniesieniu do gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste samoistny posiadacz nabywa bowiem przez zasiedzenie jego własność (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 r. sygnatura akt III CZP 57/16).

W powyższym zakresie oraz w odniesieniu do zagadnienia podziału wieczystoksięgowego, w tym podjęcia ewentualnych działań legislacyjnych dotyczących zmiany przepisów *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Państwa wystąpienie zostanie przekazane do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Z poważaniem
Robert Nowicki
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

Sprawę prowadzi: Tomasz Napierzyński

E-mail: tomasz.napierzynski@mr.gov.pl

Telefon: 22 522 51 63, 22 522 51 50