



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DN-I.053.1.2026.HS
Warszawa, 15 lipca 2026 r.

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w związku z przekazaniem przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów przy piśmie z dnia 16 kwietnia 2026 r., znak DWS.WAW.161.597.2.2026, wpływem do Ministerstwa Rozwoju i Technologii w dniu 17 kwietnia 2026 r., przekazaniem przez Ministerstwo Infrastruktury przy piśmie z dnia 23 kwietnia 2026, znak DK-2.0531.1.2026 oraz przekazaniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości przy piśmie z dnia 12 maja 2026 r., znak DPCiG-VII.055.6.2026, petycji z dnia 14 kwietnia 2026 r. w sprawie propozycji nowelizacji art. 204 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399), zwanej dalej „u.g.n.”, zawiadamiam o rozpatrzeniu petycji w sposób odmowny.

Uzasadnienie -

Jak wynika z treści petycji, postulowana zmiana miałaby polegać na nadaniu nowego następującego brzmienia art. 204 ust. 1-3 u.g.n.:

„Art. 204.1. Osobom, które były użytkownikami gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy oraz dokonały zabudowy gruntu budynkami o charakterze stałym (trwałe) zgodnie z obowiązującymi przepisami w dniu 1 stycznia 1998 roku przysługuje wykup gruntu.

2. Przeniesienie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie.

3. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje również ich następcom prawnym.”

Proponowana zmiana ma na celu wypełnienie „luki prawnej w zakresie uzyskania praw do ziemi pod inwestycjami”, która powstała w okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. „aż do ustalonych ustawowo przetargów na zakup ziemi pod mające powstać inwestycje, tj. 13 maja 1998 roku.”, nieuregulowanej do dnia dzisiejszego.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że pozostaje aktualne załączone do niniejszej petycji stanowisko Ministerstwa Rozwoju z dnia 25 lutego 2020 r., znak DN-VIII.750.4.2020.

Dla porównania przedstawionej propozycji nowego brzmienia art. 204 ust. 1-3 wydaje się zasadne przytoczenie obowiązującej treści art. 204:

Art. 204.1. Spółdzielni, związkowi spółdzielczemu oraz innym osobom prawnym, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami gruntów, stanowiących własność Skarbu

Państwa lub gminy, przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń i lokali.

2. Zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje bez przetargu.

3. Przeniesienie własności budynków, innych urządzeń i lokali następuje odpłatnie, chyba że obiekty te zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni, związków spółdzielczych oraz innych osób prawnych.

4. Opłatę z tytułu użytkowania wieczystego gruntu oraz cenę budynków, innych urządzeń i lokali ustala się według przepisów rozdziału 8 działu II, z wyłączeniem przepisu o obowiązku wniesienia pierwszej opłaty. Na poczet ceny zalicza się zwaloryzowane opłaty poniesione z tytułu użytkowania budynków, innych urządzeń i lokali.

5. Roszczenia, o których mowa w ust. 1, wygasły, jeżeli wnioski w tej sprawie nie zostały złożone do dnia 31 grudnia 1996 r.

6. W przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, spółdzielnia, związek spółdzielczy oraz inne osoby prawne są obowiązane uiścić pierwszą opłatę w wysokości określonej w dniu sprzedaży, według przepisów rozdziału 8 działu II. Nie uiszcza się pierwszej opłaty w razie:

1) nieodpłatnego przekazania prawa użytkowania wieczystego na rzecz gminy lub Skarbu Państwa;

2) nieodpłatnego przekazania prawa użytkowania wieczystego na rzecz innej spółdzielni na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz.U. poz. 36, z późn. zm.).

Jak wynika z przytoczonej treści, art. 204 odnosi się do wymienionych w nim podmiotów, które w dniu 5 grudnia 1990 r. były **użytkownikami gruntów**, stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Przez pojęcie **użytkowania** w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć ograniczone prawo rzeczowe określone w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.). Natomiast, jak wynika z petycji, Wnioskodawczyni i innym drobnym inwestorom, przysługuje prawo dzierżawy gruntu. Wymaga podkreślenia, że użytkownie i dzierżawa są odrębnymi prawami do gruntu, uregulowanymi w kodeksie cywilnym. Prawo użytkowania jest ograniczonym prawem rzeczowym, dzierżawa natomiast jest stosunkiem zobowiązaniowym. Umowa dzierżawy rodzi skutki wyłącznie obligacyjne łączące strony tej umowy zaś użytkowanie, będąc ograniczonym prawem rzeczowym korzysta z pełnej ochrony względem każdego, kto by to prawo naruszył. Zatem proponowana nowelizacja nie przyniesie oczekiwanych skutków.

Nie można się również zgodzić z twierdzeniem, iż występowała luka prawna w zakresie uzyskania praw do gruntu pod inwestycjami w okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. „aż do ustalonych ustawowo przetargów na zakup ziemi pod mające powstać inwestycje, tj. 13 maja 1998 roku.” która to luka pozostaje nieuregulowana do dnia dzisiejszego. Należy podkreślić, że w owym czasie obowiązywała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.), którą zastąpiła z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.).

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 ww. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy mogły być sprzedawane osobom prawnym i **osobom fizycznym** albo oddawane tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem, z zastrzeżeniem ust. 6 i 7. Sprzedaż albo oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem mogło nastąpić także na rzecz kilku osób.

Natomiast tryb zbywania gruntów regulował art. 4 ust. 8, zgodnie z którym sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub

własność gminy, z zastrzeżeniem ust. 6 i 7 oraz art. 23 ust. 4 i art. 88a, a także sprzedaż wolnych budynków i innych urządzeń oraz wolnych lokali, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, następowało w drodze przetargu organizowanego na zasadach ustalonych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w okresie, który w petycji określono jako luka prawna, funkcjonowały przepisy regulujące obrót nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz gminy, w tym zbywanie na rzecz osób fizycznych.

W kontekście domniemanej "luki prawnej", należy mieć również na uwadze art. 207 u.g.n., który zakresem oddziaływania obejmuje okres od 5 grudnia 1990 r. do 1 stycznia 1998 r. Stosownie do jego postanowień osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy w dniu 5 grudnia 1990 r. i pozostawały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie.

Przez posiadaczy nieruchomości, o których mowa w ww. przepisie, należy rozumieć również posiadaczy zależnych, będących np. dzierżawcami nieruchomości (wyrok SN z 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 553/08). W art. 207 ust. 1 jest mowa o „osobach, które były posiadaczami”, co oznacza, że przepis ten odnosi się zarówno do osób prawnych jak i fizycznych. Wnioski zawierające żądanie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze umowy na podstawie art. 207 ust. 1 u.g.n. mogły być składane w terminie do dnia 31 grudnia 2005 roku.

Należy podkreślić, że obowiązujące przepisy u.g.n., umożliwiają sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na rzecz dzierżawcy nieruchomości stanowiącej własność gminy oddanej w dzierżawę. W myśl art. 37 ust. 3 pkt 2 u.g.n. rada gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy może podjąć uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości zabudowanych na podstawie zezwolenia na budowę lub których zabudowa została zalegalizowana zgodnie z procedurami przewidzianymi w odrębnych przepisach, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się osoba, która dzierżawi lub użytkuje nieruchomość na podstawie umowy zawartej na co najmniej 10 lat. Jednakże zarówno zawarcie umowy dzierżawy na okres co najmniej 10 lat, jak również podjęcie uchwały dotyczącej bezprzetargowego zbycia nieruchomości stanowi wyłączną kompetencję organów gminy.

Jak wskazano w piśmie Ministerstwa Rozwoju z dnia 25 lutego 2020 r. zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP **zadania publiczne samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność**, zaś samodzielność gminy w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do mienia stanowiącego przedmiot jej własności objęta jest gwarancją ochrony sądowej. W tym stanie rzeczy, podejmowanie rozstrzygnięć o sposobie zagospodarowania nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, w tym zawieranie umowy dzierżawy, należy wyłącznie do jej organów.

Z uwagi na powyższe, resort rozwoju i technologii nie planuje podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją art. 204 ust. 1-3 u.g.n.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Małgorzata Kutyla

dyrektor

Departament Gospodarki

Nieruchomościami

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii