

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO

Grzegorz Abramek

tel. 600 244 792 ul. Dwernickiego 25, 24-100 Puławy e-mail: grzegorz@abramek.pl
NIP 716 245 42 32 REGON 364006348

OPINIA PRAWNA

dla Spółdzielni Budowlano Mieszkaniowej Ruda w Warszawie

Stan faktyczny:

Spółdzielnia w związku z opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego pod poz. 5414 uchwały nr L/1217/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dla osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych, podjęła działania mające na celu nabycie prawa własności działki 28/1. Na przedmiotowej nieruchomości do dnia dzisiejszego nie ustanowiono odrębnej własności żadnego lokalu. Do dnia dzisiejszego nie została wydana stosowna decyzja. W trakcie postępowania weszła w życie nowa ustawa dotycząca przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności co budzi szereg wątpliwości w zakresie wzajemnego stosunku nowych i starych norm w sytuacji faktycznej i prawnej spółdzielni.

Podstawa prawna opinii:

1. Kodeks cywilny;
2. Ustawa Prawo spółdzielcze tekst jednolity z dnia 4 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 21 ze zm.);
3. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych tekst jednolity z dnia 7 sierpnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.);
4. Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości tekst jednolity z 15 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 83 ze zm.);
5. Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 ze zm.)

6. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. tekst jednolity z dnia 25 października 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
7. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. tj. z dnia 29 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)
8. Uchwała nr L/1217/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie określenia warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dla osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych (D. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 5414);
9. Uchwała nr LXXV/2128/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 października 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielanie bonifikaty osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym od jednorazowej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (D. Urz. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 10156);

Opiniowane zagadnienia:

1. **Czy i na podstawie której z ustaw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spółdzielnia może przekształcić użytkowanie wieczyste dz. 28/1 we własność w aktualnym stanie faktycznym i prawnym nieruchomości?**
2. **Czy i na podstawie której z ustaw będzie zachodziła konieczność podziału geodezyjnego i prawnego działki 28/1?**
3. **Czy przy podziale geodezyjnym można wykluczyć, że miasto będzie chciało odzyskać część działki o przeznaczeniu handlowo-usługowym (zapis z planu zagospodarowania przestrzennego) wykorzystywaną obecnie na inny cel, czyli ogólnie dostępne dla mieszkańców parkingi?**
4. **Spółdzielnia ma prawo do 31 marca wybrać tryb ubiegania się o przekształcenie. Czy do tego czasu, na podstawie obecnego tytułu prawnego winna pobierać opłaty z tytułu użytkowania wieczystego? Czy opłatę roczną za użytkowanie wieczyste dz. 28/1 za rok 2019 należy zapłacić?**
5. **W jaki sposób spółdzielnia może wydobyć z Urzędu Dzielnicy założenia finansowe do przekształcenia (choćby kopię operatu szacunkowego)?**

6. Czy bez podziałów geodezyjnych Spółdzielnia może wnosić o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?

OPINIA

1. Czy i na podstawie której z ustaw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność spółdzielnia może przekształcić użytkowanie wieczyste dz. 28/1 we własność w aktualnym stanie faktycznym i prawnym nieruchomości?

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z dnia 29 lipca 2005 r. (dalej UPrz2005) osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Na podstawie ust. 2 pkt 2 z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mogą również wystąpić spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Zagadnienia związane z dodatkowo istniejącą zabudową usługową omówiono szczegółowo w pkt 2 niniejszej opinii.

Regulacje ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1716 ze zm.) (dalej UPrz2018) przewidują natomiast, że dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się *ex lege* w prawo własności tych gruntów. Poprzez zabudowę na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi lub mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Zakres pojęciowy art. 1 ust. 2 pkt 3 UPrz2018 jest co najmniej nieostry, gdyż zawiera w swej treści pojęcie obiektów budowlanych

umożliwiających prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych. Zgodnie z normami Prawa budowlanego (art. 3 pkt 1) obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jest to więc pojęcie obejmujące również wszelkie budynki, niezależnie od ich przeznaczenia. Decydujące znaczenie w stosowaniu analizowanej normy mieć będzie więc kryterium funkcjonalne – wskazany obiekt budowlany, inny niż budynek mieszkalny, ma umożliwić prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych, nie musi jednak być niezbędny do ich funkcjonowania. Ustawodawca konstruując powyższą przesłankę odwołał się do pojęcia ocennego, nie definiowanego w przepisach UPrz2018. W innych przepisach, w regulacji art. 4 pkt 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami pojawia się też pojęcie prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków i urządzeń, jako element definicji działki budowlanej. Zestawiając wskazane przepisy uznać można, że nabycie własności może objąć jedynie grunt niezbędny do korzystania z budynku mieszkalnego, pozwalający wydzielonej działce (nieruchomości) na spełnienie wymogów przewidzianych dla działki budowlanej, natomiast istnienie na obecnej nieruchomości budynków o innym charakterze niż mieszkalne lub garażowe wyłącza możliwość nabycia własności w trybie UPrz2018 z dniem 1 stycznia 2019 r. W tym wypadku zastosowanie winien znaleźć art. 2, który przewiduje, że jeżeli na gruncie są położone także inne obiekty budowlane przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z tego gruntu i spełniającej warunki UPrz2018 następuje z dniem założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków.

2. Czy i na podstawie której z ustaw będzie zachodziła konieczność podziału geodezyjnego i prawnego działki 28/1?

Zgodnie z uwagami przedstawionymi w pkt 1, w ocenie opiniującego, podział działki wydaje się niezbędny w przypadku ubiegania się o przekształcenie w trybie UPrz2018.

Należy podkreślić, że w uchwałach z dnia 7 kwietnia 2006 r. sygn. akt III CZP 24/06, i z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt. III CZP 116/14 Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że użytkownikowi wieczystemu nie przysługuje uprawnienie przewidziane w art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, tj. do połączenia kilku nieruchomości w księdze wieczystej

w jedną nieruchomość, jak też nie może on dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste, gdyż są to uprawnienia przysługujące wyłącznie właścicielowi. (por. też: V CK 278/02, III CSK 183/07). Użytkownik wieczysty może korzystać z nieruchomości i rozporządzać nią tylko w granicach przysługującego mu prawa. Ocena, czy można zmniejszyć obszar gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w ramach jednej nieruchomości, nie może jednak być dokonywana tylko z punktu widzenia interesów użytkownika wieczystego, konieczna jest zgoda właściciela, który także musi samodzielnie ocenić, to właściciel gruntu będzie miał decydujący głos w sprawie tego jaka nieruchomość jest przedmiotem jego prawa. Należy zwrócić uwagę, że w tym zakresie interesy stron pozostają sprzeczne, w interesie spółdzielni jest wydzielenie jak największej nieruchomości podlegającej przekształceniu, zaś w interesie właściciela jest pozostawienie jak największego terenu w użytkowaniu wieczystym.

3. Czy przy podziale geodezyjnym można wykluczyć, że miasto będzie chciało odzyskać część działki o przeznaczeniu handlowo-usługowym (zapis z planu zagospodarowania przestrzennego) wykorzystywaną obecnie na inny cel, czyli ogólnie dostępne dla mieszkańców parkingi?

Zgodnie z treścią aktu notarialnego rep A nr 14595/2001 z dnia 28 grudnia 2001 r. spółdzielnia uzyskała użytkowanie wieczyste działki 28/1 w realizacji roszczenia przewidzianego art. 208 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W treści aktu nie określona warunków dodatkowych takich jak cel czy też termin lub sposób zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, mimo dyspozycji art. 29 ust. 1. Na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. Art. 240 k.c. stanowi zaś, że umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń. W wyroku sygn. akt V CSK 120/10 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że właściciel nieruchomości oddanej w użytkowanie

wieczyste ma uprawnienie przez cały czas jego trwania do egzekwowania korzystania z niej w sposób ustalony w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego konieczne jest spełnienie kryterium oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem. W opinii Sądu Najwyższego sygn. akt I CSK 129/14: "nie wystarczy samo proste naruszenie przez użytkownika wieczystego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie, musi to być naruszenie oczywiste, ewidentne i niczym nieusprawiedliwione". Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy w wyroku sygn. akt V CSK 168/10 brak określenia w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste sposobu korzystania z gruntu wyłącza możliwość rozwiązania takiej umowy na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dodatkowo wybudowanie na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste na realizację budownictwa mieszkaniowego innego obiektu niż budynek mieszkalny nie stanowi wykorzystywania gruntu niezgodnie z jego przeznaczeniem.

Wobec braku w treści umowy sposobu korzystania z nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste spółdzielni, w ocenie opiniującego, brak jest podstaw do skutecznego dochodzenia „odzyskania” działki przez miasto. Zastrzec należy, że rozwiązanie umowy może dokonać sąd orzeczeniem wydanym w procesie cywilnym.

- 4. Spółdzielnia ma prawo do 31 marca wybrać tryb ubiegania się o przekształcenie. Czy do tego czasu, na podstawie obecnego tytułu prawnego winna pobierać opłaty z tytułu użytkowania wieczystego? Czy opłatę roczną za użytkowanie wieczyste dz. 28/1 należy zapłacić?**

Zgodnie z powyższymi uwagami przekształcenie na własność *ex lege* nie nastąpiło, wobec czego opłata z tytułu użytkowania wieczystego winna być uiszczana na dotychczasowych zasadach. Stanowi ona koszt eksploatacji i utrzymania nieruchomości i jako taka będzie nadal uwzględniana przy kalkulacji opłaty określonej art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

- 5. W jaki sposób spółdzielnia może wydobyć z Urzędu Dzielnicy założenia finansowe do przekształcenia (choćby kopię operatu szacunkowego)?**

Zgodnie art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy. Należy więc uznać, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku sygn. akt II SAB/Wa 162/14 informacja w postaci kopii operatów szacunkowych lokali mieszkalnych wycenianych dla potrzeb zbycia tych lokali przez miasto na rzecz ich najemców w formie bezprzetargowej spełnia warunki informacji publicznej, dotyczy bowiem bezpośrednio gospodarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego powierzonym jej mieniem publicznym. Udostępnienie informacji publicznej następuje przez czynność materialno-techniczną. Pogląd powyższy znajdzie zastosowanie również w niniejszej sprawie.

O ile stosowny operat szacunkowy został sporządzony należy wnieść o jego udostępnienie w trybie dostępu do informacji publicznej.

6. Czy bez podziałów geodezyjnych Spółdzielnia może wnieść o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności?

Ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości należy interpretować z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 29/13 z 10 marca 2015 r., uznał on, że art. 1 ust. 1 i ust. 3 w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28.07.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a ponadto w zakresie, w jakim dotyczy nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Utrata mocy w tym zakresie nastąpiła z dniem 17.03.2015 r. Wydając decyzję o przekształceniu organ musi uwzględniać kryterium przedmiotowe, warunkujące dopuszczalność przekształcenia. Przekształceniu może podlegać tylko prawo użytkowania wieczystego, które odnosi się do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, zabudowanych garażami lub też przeznaczonych pod tego typu zabudowę. Istotne jest, by było spełnione na dzień 13 października 2005 r., bez znaczenia

prawnego jest natomiast przeznaczenie tej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującego dla tej nieruchomości na dzień złożenia wniosku o przekształcenie.

Ustawa nie zawiera definicji pojęcia nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe lub nieruchomości zabudowanej garażami. Istotne więc będą wszystkie zapisy umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste co do celu ustanowienia użytkowania wieczystego oraz faktyczny sposób użytkowania nieruchomości.

Pojęcie „zabudowana”, wobec braku definicji legalnej, winno być definiowane zgodnie z potocznym znaczeniem, jeżeli w słownikach języka polskiego że słowo "zabudować" oznacza: wznosić na jakimś terenie od fundamentów budowle, ich część, zespoły, to tak należy je roznieć (tak min. I CK 318/02, III CKN 439/00, III CZP 87/02).

W opiniowanym stanie faktycznym niewątpliwie mamy do czynienia z nieruchomością zabudowaną.

Dla realizacji uprawnienia do przekształcenia nie jest wymagane, by budynek miał przeznaczenie wyłącznie mieszkaniowe, ani też nie ma wymogu by nieruchomość była zabudowana wyłącznie budynkami mieszkalnymi. W sytuacji, w której ustawa nie definiuje, co należy rozumieć przez "nieruchomości zabudowane albo przeznaczone na cele mieszkaniowe" ocena charakteru zabudowy musi być otwarta, aby formalne kryteria, do których ustawa nie odsyła, nie przekreśliły celu ustawy, jakim jest wsparcie stabilności stosunków prawnych służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W orzecznictwie przyjmuje się, że wymóg przeznaczenia nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową i zabudowę garażami nie może oznaczać bezwzględnego zakazu wykorzystywania nieruchomości na inne cele, o ile nie spowoduje to utraty przez daną nieruchomość jej podstawowej funkcji, jaką jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (por. wyroki NSA I OSK 1676/07, z dnia 24 września 2009 r., I OSK 1394/08, tak też m.in. WSA w Poznaniu II SA/PO 895/09, WSA w Szczecinie II SA/SZ 624/08, WSA w Gorzowie Wielkopolskim sygn. akt 58/11). Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie pojawia się również odmienne, ścisłe interpretowanie powyższej przesłanki m.in. w wyroku NSA sygn. akt I OSK 2025/16.

W opiniowanym stanie faktycznym nieruchomość obejmująca działkę 28/1, zgodnie z uzyskanym oświadczeniem, w przeważającej części służy zaspakajaniu potrzeb

mieszkaniowych, a ze 181 437 m² ogólnej powierzchni tylko 17 046 m² ma przeznaczenie handlowo- usługowe. Wskaźnik powierzchni lokali wskazuje zaś, że 97,43% ogólnej powierzchni budynków na przedmiotowej działce to lokale mieszkalne.

W ocenie opiniującego, zgodnie z przywołanym wyżej orzecnictwem, brak podziałów geodezyjnych nie musi stanowić przeszkody w wydaniu decyzji administracyjnej o przekształceniu prawa na podstawie UPrz2005, w przypadku odmowy przekształcenia stosowna decyzja będzie mogła być zweryfikowana w drodze postępowania administracyjnego i sądowno administracyjnego.

Puławy, dn. 24 lutego 2019 r.

RADCA PRAWNY

Grzegorz Abramek



Powyższa opinia oparta została na informacjach i dokumentach dostarczonych przez Spółdzielnię Budowlano Mieszkaniową Ruda, co powoduje, iż zawarte w niej stwierdzenia są aktualne pod warunkiem prawdziwości, poprawności i aktualności przekazanych do analizy danych.

Treść niniejszej opinii może być wykorzystywana wyłącznie jako całość przez Spółdzielnię Budowlano Mieszkaniową Ruda w Warszawie na potrzeby tej spółdzielni.