

Adam Brzozowski

Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

Zeszyty Prawnicze 3/2, 63-92

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ADAM BRZozowski

Uniwersytet Warszawski

Z PROBLEMATYKI PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

I. Ukształtowanie praw rzeczowych dotyczących nieruchomości stanowi podstawę każdego organizmu państwowego i społecznego. Zrozumiałe jest więc zainteresowanie zmianami odnoszącymi się do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uregulowane ustawami z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹ oraz z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości². Pierwsza z nich znajduje zastosowanie na terytorium całej Rzeczypospolitej, druga – wyłącznie do użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze Ziemi Odzyskanych i Wolnego Miasta Gdańska.

II. Według aktualnego stanu prawnego, użytkowanie wieczyste stanowi formę długotrwałego korzystania z gruntów będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Treść i granice użytkowania wieczystego wyznacza art. 233 k.c. Użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu w granicach okre-

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781 z późn. zm.

² Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.

ślonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. W doktrynie prawa cywilnego zdaje się dominować pogląd³, zgodnie z którym użytkowanie wieczyste jest prawem pośrednim między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Na współczesny kształt prawa użytkowania wieczystego podstawowy wpływ miały realia ustrojowe, w których prawo to zostało powołane do życia. Wprowadzono je do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁴, a następnie włączono do kodeksu cywilnego (art. 232-243). Współcześnie problematykę użytkowania wieczystego regulują paralelnie przepisy kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. Prawo to miało zaspokajać potrzeby społeczne w zakresie budownictwa mieszkaniowego przy jednoczesnym zachowaniu kontroli państwa nad zasobem nieruchomości państwowych. W związku z niechęcią ówczesnego ustawodawcy do prywatnej własności nieruchomości, omawiane prawo stanowić miało odpowiadającą tym ograniczeniom formę długotrwałego korzystania z gruntów państwowych w celach inwestycyjnych. Pozwalała ona na pokonanie ideologicznej niechęci do reprivatyzacji i wyzbywania się zasobów własności państwowej. Wprawdzie po 1990 roku ustawodawca rozszerzył zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres omawianej in-

³ Pogląd ten wywodzi się, jak należy sądzić, z Uchwały SN z dnia 22 października 1968 r. (III CZP 98/68) opubl. w «OSNCP» 1969 nr 11, poz. 188, w której podkreślono, że prawo użytkowania wieczystego z uwagi na istotne cechy różniące je zarówno od prawa własności, jak i ograniczonych praw rzeczowych, jest nową postacią prawa rzeczowego o treści odrębnej od wyżej wymienionych. Szerzej w tej kwestii por. H. WITCZAK, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, «Przegląd Sądowy» 11.11-12 (2001), s. 45 i n.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 158 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

stytucji przez dopuszczalność obciążania prawem użytkowania wszelkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wszelkich osób fizycznych i prawnych oraz wyeliminował cały szereg elementów administracyjnoprawnych z wcześniejszych uregulowań; w szczególności uległ modyfikacji celowy charakter tego prawa, który obecnie wyraża się jedynie w obowiązku wykorzystania gruntu przez użytkownika wieczystego w sposób oznaczony w umowie, przy czym nie musi to być koniecznie budownictwo mieszkaniowe – ale podstawowe założenia koncepcji prawa użytkowania wieczystego pozostały bez zmian.

III. W piśmiennictwie prawniczym toczy się dyskusja co do celowości utrzymywania prawa użytkowania wieczystego w systemie gospodarki rynkowej⁶. Zwraca się uwagę, że użytkowanie wieczyste przeżywa dziś kryzys i wymaga radykalnych decyzji co do jego dalszego istnienia (aż do rezygnacji z tej konstrukcji) lub koniecznych zmian. Do dyskusji włączyła się też Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości. W dokumencie zatytułowanym „Zarys reformy ustawodawczej przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych” wskazane zostały⁷ następujące rozwiązania:

- rezygnacja z tej instytucji;
- częściowa rezygnacja (użytkowanie wieczyste można by ustanawiać jedynie na rzecz osób prawnych);
- zastąpienie użytkowania wieczystego własnością czasową;

⁶ Por. np. M. BEDNAREK, *Przemiany własnościowe w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994; E. DROZD, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, «KPP» 6.2 (1997); E. GNIEWEK, *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne*, «Rejent» 8.4 (1998); TENŻE, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, «Rejent» 9.2 (1999); J. MAJOROWICZ, *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*, «Przeгляд Sądowy» 9.9 (1999); S. RUDNICKI, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga – Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996.

⁷ Cytuję za E. GNIEWKIEM, *O przyszłości*, cit., s. 16.

– utrzymanie użytkowania wieczystego przy modyfikacji przepisów Kodeksu cywilnego.

Dyskusja ta nabrała wyrazistości w świetle uregulowań dotyczących przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości).

Przekracza zakres i cel niniejszego opracowania relacjonowanie stanowisk i podnoszonych szczegółowych argumentów⁸. W dużym uproszczeniu zakwalifikować je można jako koncentrujące się na kwestiach historycznych bądź ustrojowych albo czysto jurydycz-

⁸ Podstawowa literatura przedmiotu jest bardzo szeroka. Por. np.: G. BIENIEK, *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych (z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, «Przegląd Legislacyjny» 1997 nr 3; TENŻE, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Casus» 1999 nr 12; G. BIENIEK – Z. MARMAJ, *Użytkowanie wieczyste w praktyce*, Warszawa-Zielona Góra 1999; G. BIENIEK – A. HOPFER – Z. MARMAJ – E. MZYK, – R. ŻRÓBEK, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*², pod red. G. BIEŃKA, I, Zielona Góra 2000; A. CISEK, *Decyzja administracyjna jako zdarzenie cywilnoprawne w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych. Księga pamiątkowa ku czci profesora Alfreda Kleina*, Kraków 2000; A. POŁOWIEC, *Ochrona praw osób trzecich przed naruszeniem decyzją o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, «Rejent» 9.6-7 (1999); S. RUDNICKI, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98)*, «Przegląd Sejmowy» 8.4 (2000); TENŻE, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, «MoP» 5.11 (1997); TENŻE, *Zmiany w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Przegląd Sądowy» 9.2 (1999); P. WINCZOREK, *Sejm uchwalił. Bezplatne uwłaszczenie wedle klucza terytorialnego*, «Rzeczpospolita» nr 174 z 27 lipca 2001 r.; J. WINIARZ, *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego*, [w:] *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora J. Ignatowicza*, pod red. M. SAWCZUKA, Lublin 1998; B. ZAŁĘSKA-ŚWIĄTKIEWICZ, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Rejent» 9.7-8 (1999); K. ZARADKIEWICZ, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, «MoP» 7.1 (1999).

nych. Brak jest natomiast odniesienia do kwestii miejsca i gospodarczej przydatności prawa użytkowania wieczystego w gospodarce rynkowej, zdolności do realizacji przypisanego mu celu czy wreszcie jego funkcjonowania w praktyce obrotu cywilnoprawnego i związanych z tym nieprawidłowości.

IV. Zabierając głos w dyskusji, opowiadam się jako zwolennik likwidacji prawa użytkowania wieczystego. Z niezrozumiałych dla mnie powodów, utrzymując prawo użytkowania wieczystego, zrezygnowano z reprivatyzacji i prywatyzacji obejmującego nieruchomości mienia państwowego. Tzw. „uwłaszczenie” państwowych osób prawnych i podmiotów komunalnych w żadnym stopniu nie realizuje bowiem tego celu. Zarówno Skarb Państwa, jak i podmioty komunalne zachowały majątek, który znajdował się w ich posiadaniu w momencie zmiany ustroju w Polsce. Doszło więc faktycznie do „zamrożenia” w odniesieniu do nieruchomości stanu majątkowego z okresu PRL-u.

To, że tak znaczna część nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i podmiotów komunalnych jest obciążona użytkowaniem wieczystym, wskazuje dowodnie na to, że nieruchomości te nie są niezbędne do funkcjonowania tych podmiotów. Państwo i jednostki samorządu terytorialnego, „gospodarując” omawianym majątkiem, prowadzą w rzeczywistości działalność gospodarczą na rynku nieruchomości w celu pozyskiwania środków finansowych na swoją działalność w sytuacji, gdy z natury rzeczy środki te powinny pochodzić z obciążeń typu daninowego. W tej sytuacji jest rzeczą naturalną, że zarówno Skarb Państwa jak i jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane blokowaniem procesów reprivatyzacyjnych i prywatyzacyjnych, bo oznacza to uszczuplenie ich dochodów. Wydaje się zresztą, że nad problemem tym nie zastanawiano się, podejmując decyzje o powołaniu do życia gmin, a następnie powiatów oraz województw samorządowych, i wyposażając te jednostki w mienie. Przyjęte wówczas rozwiązania zablokowały w praktyce swobodę ustawodawcy w odniesieniu do prywatyzacji w formie przekształcenia w prawo własności użytkowania wieczystego.

stego. Wypada przypomnieć, że próba określenia korzystnych dla użytkowników wieczystych warunków finansowych przekształcenia spotkała się z natychmiastowym sprzeciwem gmin zarzucających, że normująca te zasady ustawa z 4 września 1977 r. jest niezgodna w tej części z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny⁹ uznał, że omawiane postanowienia są sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszają zasady osobowości prawnej gmin jako właścicieli (art. 165 Konstytucji RP) oraz samodzielności finansowej gmin przejawiającej się w tym, że gminy mają prawo do uzyskiwania dochodów adekwatnych do nałożonych na nie zadań (art. 167 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP). Trybunał podkreślił wprawdzie, że samodzielności finansowej gmin nie można absolutyzować, stwierdził jednak zarazem, iż jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach, a takie w omawianym przypadku nie istniały. W ocenie Trybunału, przyjęte w ustawie z 4 września 1977 r. zasady wynagrodzenia z tytułu przekształcenia we własność użytkownika wieczystego obciążającego grunty gminne, stanowią wyłączenie bez słusznego wynagrodzenia.

Zwrócić należy uwagę, że stan posiadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także Skarbu Państwa w różnych częściach Polski jest bardzo zróżnicowany. W niektórych gminach prawo użytkowania wieczystego prawie nie występuje. W innych, np. w Warszawie, jest ono źródłem ogromnych dochodów samorządowych. Jest to wynikiem, o czym była mowa wyżej, faktycznego utrwalenia stanu majątkowego z okresu PRL. Istniejący stan wpływa w sposób oczywisty na możliwości wspierania inwestycji (jeden z głównych celów tego prawa), zwłaszcza przez gminy, i utrwała występujące nierówności.

Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, zasadą jest, że grunty oddawane są w użytkowanie wieczyste w trybie przetargowym, przy czym podstawowym kryterium oceny ofert (w przypadku czę-

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K 8/98), «OTK» 2000 nr 3, poz. 87.

sto organizowanych aukcji – jedynym) jest cena, od której następnie nalicza się opłaty roczne. Znajomość praktyki przetargowej poucza, że tryb taki prowadzi często do znacznego zawyżenia wartości gruntów będących przedmiotem przetargów.

Działa tu z reguły następujący mechanizm. Do przetargów na atrakcyjne grunty przystępują tzw. deweloperzy (inwestorzy początkowi), dla których znaczenie ma tylko wysokość pierwszej opłaty rocznej. Nabywając nieruchomość na rynku, musieliby oni zapłacić cenę zbliżoną do jej wartości. W przypadku przetargu wartość gruntu stanowi cenę wywoławczą. Dla wskazanej wyżej grupy uczestników przetargów opłacalne jest złożenie ofert nawet znacznie przewyższających wartość gruntu, byleby ostateczna wysokość pierwszej opłaty rocznej nie przekroczyła ceny rynkowej. Dalsze opłaty roczne nie mają dla nich większego znaczenia, gdyż są one przerzucane na użytkowników powstałej w wyniku działalności dewelopera inwestycji (nabywcy mieszkań, nabywcy budynku czy lokalu biurowego, nabywcy obiektów przemysłowych), dla których liczy się przede wszystkim cena nabywanego obiektu (np. cena metra kwadratowego lokalu, a nie koszty eksploatacyjne). Właściciele nieruchomości (Skarb Państwa, jednostki komunalne) uzyskują w ten sposób znacznie wyższe przychody. Nie biorą oni jednak pod uwagę faktu, że efektem końcowym opisanej praktyki jest znaczny wzrost cen nieruchomości na danym terenie. Jak była o tym mowa wyżej, ceną wywoławczą w przetargu jest cena ustalona przez rzeczoznawcę. Jedną z najbardziej powszechnie stosowanych metod wyceny jest metoda porównawcza. Zawyżona cena ustalona w rozstrzygnięciu przetargu i w następstwie tego oznaczona w akcie notarialnym ustanawiającym użytkowanie wieczyste jest przy metodzie porównawczej podstawą do ustalenia wartości nieruchomości położonych w sąsiedztwie, a nieraz także w całym rejonie miasta. Zjawisko to ma zdecydowanie negatywny wpływ na możliwości rozwojowe danego miasta czy terenu. Skutek taki można było zresztą zaobserwować na przykładzie Warszawy, gdzie po okresie znacznego wzrostu inwestycji w latach dziewięćdziesiątych nastąpił wyraźny odpływ inwestorów do innych miast (np. Poznania czy Łodzi).

Dążenie, zwłaszcza przez gminy, do maksymalizacji wpływów z tytułu użytkowania wieczystego redukuje w praktyce do minimum znaczenie jednego z głównych walorów użytkowania wieczystego, jakim jest możliwość wspierania przez Skarb Państwa lub samorządy preferowanych inwestycji (np. inwestycji mieszkaniowych). Brak jest w tym zakresie szerszych przejawów skoordynowanej polityki. Powszechnie wskazuje się także, że praktyka oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste jest dotknięta korupcją.

Pochodną opisanego mechanizmu zawyżania wartości i cen nieruchomości są nieprawidłowości przy ustalaniu opłat rocznych. Obowiązujący mechanizm, który polega na ustalaniu co pewien czas wartości nieruchomości w celu określenia opłat rocznych (oznaczonych w umowie jako wielkość procentowa tej wartości), wywołuje negatywne skutki społeczne i gospodarcze. Wyceny, ze względu na związane z ich przeprowadzeniem wysokie koszty, dokonywane są dla całych kompleksów nieruchomości. Uniemożliwia to w praktyce uwzględnianie tej części przyrostu wartości nieruchomości, która jest następstwem nakładów inwestycyjnych samego użytkownika wieczystego. Metoda porównawcza wycen prowadzi zaś do swoistego „równania w górę” wartości wycenianych nieruchomości. W efekcie dochodzi co kilka lat do skokowego wzrostu opłat rocznych (np. w Warszawie w niektórych dzielnicach w granicach 1000%). Dla użytkowników lokali mieszkalnych jest to ciężar trudny do udźwignięcia, dla podmiotów gospodarczych – istotny i nieplanowany wzrost kosztów prowadzonej działalności.

V. Przedstawione uwagi potwierdzają, jak się wydaje, tezę o kryzysie prawa użytkowania wieczystego, uzasadniają pilną potrzebę dokonania istotnych zmian legislacyjnych. Wyrażam przy tym pogląd, że rezygnacja z instytucji prawa użytkowania wieczystego powinna nastąpić z wykorzystaniem istotnie zmodyfikowanej formuły przekształcenia tego prawa w prawo własności. Obowiązujące obecnie uregulowania mają bowiem charakter incydentalny, są nadmiernie skomplikowane i kosztowne zarówno dla budżetu państwa i budżetów samorządowych, jak i dla samych użytkowników

wieczystych (wnioski, urzędnicy, wyceny, wpisy itp.). Podstawową wadą tych uregulowań jest jednak brak jasno postawionego celu i motywów działań ustawodawcy. Ustawodawca kluczowy, wydaje nieprzemyślane, niekiedy ze sobą sprzeczne przepisy¹⁰.

Za dowód powyższej tezy służyć może krótka charakterystyka najbardziej istotnych, z omawianego punktu widzenia, elementów obowiązujących uregulowań.

VI. Zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r., uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przysługuje osobom:

– które stały się użytkownikami wieczystymi przed 31 października 1998 r., a także ich następcom prawnym;

¹⁰ Wymowne z tego punktu widzenia jest zestawienie podstawowych zdarzeń związanych z wprowadzaniem omawianych uregulowań. 1) 1 stycznia 1988 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dotyczy ona osób fizycznych, które nabyły użytkowanie wieczyste przed 31 października 1998 r. (i ich następców prawnych), jeżeli złożą wnioski o przekształcenie go w prawo własności. 2) 28 lipca 2001 r. zaczyna obowiązywać nowelizacja tej ustawy uwzględniająca wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r. Stwierdził on niekonstytucyjność przepisów o nieekwiwalentnych ulgowych opłatach za przekształcenie. W ramach omawianej nowelizacji przyjęto zasadę ustalania opłat według cen rynkowych oraz przedłużono po raz kolejny termin zgłaszania wniosków o uwłaszczenie. 3) 24 października 2001 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Dotyczy ona osób fizycznych, które były najpóźniej 26 maja 1990 r. i są 24 października 2001 r. użytkownikami (i współużytkownikami) wieczystymi nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych i obszarach Wolnego Miasta Gdańska, a także ich następców prawnych. Jej uregulowania odnoszą się do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe i rolne. Samo uwłaszczenie jest bezpłatne. 4) 14 stycznia wchodzi z mocą wsteczną od 24 października 2002 r. nowelizacja ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. przedłużająca termin składania wniosków na jej podstawie. 5) 16 lipca 2003 r. zaczyna obowiązywać nowelizacja ustawy z 26 lipca 2001 r. (przyjęta w ramach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego). Jej uregulowania obejmują osoby fizyczne będące 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia jej w życie użytkownikami (współużytkownikami) wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub będących nieruchomościami rolnymi (bez względu na ich położenie).

– którym przysługuje prawo zabudowy ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy;

– właścicielom lokali (mieszkalnych, użytkowych) stanowiących odrębną nieruchomość, którym przysługuje udział w prawie użytkowania gruntu jako w prawie związanym z własnością lokalu, z zastrzeżeniem, że wszyscy współużytkownicy wieczystości gruntu, na którym stoi dom (członkowie wspólnoty mieszkaniowej), muszą mieć prawo do tego przekształcenia i wszyscy muszą złożyć odpowiedni wniosek;

– osobom, które uzyskały gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania, oraz ich następcom prawnym.

Z art. 1. ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego jednoznacznie wynika, że uprawnienie do przekształcenia przysługuje wyłącznie osobom fizycznym. Takie ograniczenie kręgu podmiotów objętych zakresem ustawy wywołało wiele kontrowersji i dyskusji w doktrynie¹¹. W szczególności podkreślano, iż ograniczenie zakresu podmiotowego może stanowić podstawę do uznania ustawy za niezgodną z Konstytucją. Niezależnie bowiem od tego, jakie motywy legły u podstaw ograniczenia ustawy do osób fizycznych (czy polityczne – obawa przed nierespektowaniem użytkowania wieczystego przez kraje Unii Europejskiej, czy też ekonomiczne – obawa przed pozbawieniem gmin znacznych wpływów z opłat za użytkowanie wieczyste przysługujące osobom prawnym), fakt ten stanowi naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa. Problem staje się jeszcze bardziej widoczny, jeżeli zważymy, że ograniczenie kręgu uprawnionych podmiotów do osób fizycznych powoduje, iż niektóre z podmiotów gospodarczych, np. spółki cywilna i jawna, mogą skorzystać z uprawnienia uwłaszczeniowego, a inne, np. spół-

¹¹ Na temat ten wypowiedzieli się m.in. A. CISEK – J. KREMIS, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999, s. 6; H. CIOCH, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Rejent» 8.12 (1998), s. 10; J. KREMIS, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, «Rejent» 9.2 (1999), s. 32-33.

ki kapitałowe, mimo że także prowadzą działalność gospodarczą, nie są do tego uprawnione. Tym ostatnim pozostaje wyłącznie korzystanie z ogólnej konstrukcji zawartej w art. 32 ust. o gospodarce nieruchomościami – przekształcania prawa użytkowania wieczystego w trybie umownym, uzależniającym przekształcenie od zgody właściciela (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Wprawdzie zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, a więc w pewnych sytuacjach zezwala na zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, musi być to jednak uzasadnione szczególnymi względami. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny¹², wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów; 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. W świetle tych wskazówek trudno znaleźć uzasadnienie ograniczenia zakresu ustawy tylko do osób fizycznych. Należy także podkreślić, iż takie rozwiązanie wskazuje na pewnego rodzaju niezdecydowanie ustawodawcy co do przyszłości użytkowania wieczystego. Nie jest w szczególności przekonujące twierdzenie o zamiarze ustawodawcy ograniczenia użytkowania wieczystego do osób prawnych. Po pierwsze bowiem, ograniczony został krąg osób fizycznych, którym to uprawnienie przysługuje, i nie zdecydowano się na uwłaszczenie osób fizycznych *ex lege*; po drugie zaś, w ustawie wydanej zaledwie dwa tygodnie wcześniej (w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.) ustawodawca wprowadził powszechną swobodę ustanawiania użytkowania wieczystego, bez ograniczeń

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, «OTK» 1996 nr 4, poz. 33.

względem osób fizycznych. Ustawa z 4 września 1997 r. nie przesądziła zatem o przyszłych losach instytucji użytkowania wieczystego¹³.

Przepisy ustawy wprowadzają dalsze wymogi i ograniczenia podmiotowe. Roszczenie o przekształcenie przysługuje mianowicie wyłącznie osobie fizycznej, będącej podmiotem użytkowania wieczystego w ściśle określonym przedziale czasowym. Zgodnie z art. 2, ustawa odnosi się wyłącznie do osób, które były użytkownikami wieczystymi w dniu 31 października 1998 r. (w pierwotnym tekście ustawy była to data 8 października 1997 r., zmieniona następnie nowelą z 3 grudnia 1998 r.).

W piśmiennictwie¹⁴ prawniczym pojawiły się głosy, iż jest to data zupełnie przypadkowa, takie jej oznaczenie wynika z treści ustawy, choć w żaden sposób nie daje się wywieść z jej celu. Podkreślano, że przyjęte przez ustawodawcę uregulowanie nie ma żadnego logicznego uzasadnienia i w związku z tym może się stać także podstawą zarzutu nierównoprawnego traktowania różnych podmiotów stosunków prawnych.

Ustawodawca ustanowił uprawnienie do przekształcenia użytkowania wieczystego niezależnie od źródła jego powstania. Jako że w większości przypadków źródłem nabycia użytkowania wieczystego jest umowa zawierana między Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego a osobą fizyczną, to niezbędną przesłanką powstania użytkowania wieczystego jest wpis do księgi wieczystej. Konstytutywny charakter takiego wpisu ma bardzo istotne znaczenie przy rozpatrywaniu istnienia użytkowania wieczystego w dniu 30 października 1998 r. Uprawnienie do prze-

¹³ Z uwagi na takie niepełne uregulowanie kwestii istnienia użytkowania wieczystego w przyszłym katalogu praw rzeczowych, E. GNIEWEK, *Katalog praw rzeczowych*, cit., s. 31, uznał ustawę za „błąd legislacyjny”.

¹⁴ Z. ŁOSIŃSKI, *Nowelizacja ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, «Rejent» 9.10 (1999), s. 73, podobnie – H. CIOCH – H. WITCZAK, *Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Rejent» 9.6-7 (1999), s. 19.

kształcenia przysługuje bowiem jedynie użytkownikom, których prawo było ujawnione w tej dacie w księdze wieczystej. Jednocześnie, zgodnie z art. 29 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, wpis w księdze wieczystej ma moc wsteczną od dnia złożenia wniosku o jego dokonanie. Jeżeli więc data złożenia wniosku przypada nie później niż 30 października 1998 r., to daną osobę należy uznać za użytkownika uprawnionego do skorzystania z dobrodziejstwa ustawy. W tym przypadku brak wpisanego prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej przy złożonym wniosku o jego dokonanie przed dniem 31 października 1998 r. stanowi jedynie przeszkodę procesową do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie przekształcenia przed rozpatrzeniem sprawy o wpis, ale nie stanowi przeszkody materialnej do przekształcenia¹⁵.

Uregulowanie takie miało umożliwić przekształcenie użytkownika wieczystego osobom, które wprawdzie zawarły już umowę dotyczącą jego ustanowienia, ale nie uzyskały jeszcze stosownego wpisu w księdze wieczystej. Uwłaszczenie w takim wypadku miało mieć charakter warunkowy, gdyż wydanie pozytywnej decyzji nastąpić mogło dopiero po dokonaniu stosownego wpisu. Omawiane uregulowanie oznaczało jednak zarazem przełamanie reguł wprowadzonych przez samą ustawę; stanowiło bowiem przekształcenie prawa, które jeszcze nie powstało.

Podobne uwagi dotyczące niekonsekwencji ustawodawcy sformułować można także w odniesieniu do uregulowań odnoszących się do innych sposobów nabycia prawa użytkowania wieczystego.

Od momentu wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej budziła ona znaczne wątpliwości dotyczące możliwości przekształcenia współużytkowania wieczystego. Zostały one usunięte nowelą z 3 grudnia 1998 r. Zmienione przepisy dotyczące warunków takiego przekształcenia wywołały jednak wiele nowych kontrowersji.

¹⁵ M. WOLANIN, *Przekształcenie prawa użytkowania we własność. Praktyczny poradnik z wzorami dokumentów*, Zielona Góra 2001, s. 25.

W doktrynie¹⁶ podniesiono zarzut, iż wbrew zauważalnej intencji ustawodawcy, zmierzającej do objęcia zakresem uwłaszczenia jak największej grupy podmiotów, w dalszym ciągu nie wszystkie osoby fizyczne legitymujące się statusem współużytkownika wieczystego uzyskały możliwość korzystania z wykreowanego ustawą mechanizmu uwłaszczeniowego. Uwłaszczenie jest bowiem niemożliwe, gdy właścicielem choćby jednego lokalu w domu wielolokalowym jest osoba prawna.

Rozważając zagadnienia związane z przekształceniem współużytkowania wieczystego, należy na wstępie rozróżnić jego dwie postacie:

– współużytkowanie wieczyste o charakterze niejako samoistnym powstałe wskutek nabycia użytkowania wieczystego przez kilka osób i

– współużytkowanie wieczyste związane z odrębną własnością lokali.

Dla skutecznego uwłaszczenia osób fizycznych będących właścicielami lokali i jednocześnie współużytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej zajętej pod budynek, w którym znajdują się te lokale, musi być spełnionych łącznie kilka warunków. Mianowicie przekształcenie zgodnie z art. 1 ust. 5 jest możliwe, jeżeli:

– wnioski do 31 grudnia 2002 r. złożą wszyscy współużytkownicy wieczystości,

– wszyscy współużytkownicy wieczystości nabyli prawo do przekształcenia przed dniem 31 października 1998 r.

Przyjęte rozwiązanie miało zapobiec powstaniu swoistej konstrukcji wieczystego użytkowania stanowiącego współużytkowanie Skarbu Państwa (jednostek samorządu terytorialnego) i osoby fizycznej (osób fizycznych) i jako takie jest w pełni usprawiedliwione. Nie rozwiązuje ono jednak w praktyce wskazanego wyżej problemu.

W pierwotnym tekście ustawy istniał ponadto wymóg spełnienia dodatkowego warunku, mianowicie w wyniku przekształcenia wszy-

¹⁶ M. WOLANIN, *op. cit.*, s. 47, podobnie J. KREMIS, *op. cit.*, s. 38.

scy współużytkownicy musieli stać się wyłącznymi współwłaścicielami nieruchomości gruntowej (niemożliwe było więc przekształcenie np. w przypadku, gdy gmina nie sprzedała jeszcze wszystkich mieszkań). Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁷ orzekł o niezgodności tego przepisu z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Trybunał orzekł, iż wśród osób fizycznych dysponujących prawem własności lokalu, związanym ze współużytkowaniem gruntu, ustawodawca dokonał specyficznego zróżnicowania. Jednocześnie zróżnicowanie to nie zostało uznane za usprawiedliwione ani ze względu na cel ustawy, ani ze względu na związek z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby takie odmienne traktowanie podmiotów podobnych uzasadniać. Ponadto, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, nie ma żadnych przeszkód prawnych ograniczających możliwość istnienia współwłasności nieruchomości osób fizycznych i Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Z niezrozumiałych zupełnie powodów ustawodawca za wszelką cenę chciał uniknąć powstania współwłasności nieruchomości gruntowej z udziałem osób publicznych i osób fizycznych. Nie przewidział jednak sytuacji, w których taka współwłasność (już po przekształceniu!) i tak ma szansę zaistnieć, chociażby na skutek dziedziczenia ustawowego przez Skarb Państwa, jak również nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego współwłasności nieruchomości w drodze czynności *inter vivos* (np. w drodze pierwokupu)¹⁸.

VII. Zupełnie odmienny zakres podmiotowy ma ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Znajduje ona zastosowanie do podmiotów spełniających kumulatywnie następujące przesłanki:

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00, «OTK» 2000 nr 8, poz. 298.

¹⁸ H. CIOCH – H. WITCZAK, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w świetle nowego stanu prawnego*, «Rejent» 11.11 (2001), s. 43.

1. Podmioty te są osobami, którym prawo wieczystego użytkowania przysługiwało zarówno 26 maja 1990 r., jak i 23 października 2001 r. (dzień wejścia w życie ustawy);

2. Przedmiotem przysługującego im użytkowania wieczystego są nieruchomości położone na obszarze państwa polskiego, wymienione w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych¹⁹, które:

- są zabudowane na cele mieszkaniowe;
- bądź stanowią nieruchomości rolne.

3. Nie skorzystały one z uwłaszczenia mieniem, o którym mowa w art. 56a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Uprawnienie do przekształcenia przysługuje również następcom prawnym wymienionych podmiotów. Tak więc prawo własności uzyskać będą mogli np. tak ich spadkobiercy, jak i podmioty, które nabyły gospodarstwa rolne w związku z uzyskaniem przez zbywców świadczeń emerytalnych.

W piśmiennictwie prawniczym²⁰ podkreśla się, iż w rzeczywistości katalog uprawnionych będzie bardzo wąski, gdyż uprawnieniem do przekształcenia zostali objęci jedynie użytkownicy wieczystości, których prawo powstało na gruncie innych przepisów aniżeli ustaw z 1961, 1985 i 1997 r.

VIII. Ustawodawca przyjął jako regułę, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ma charakter odpłatny. Wyjątki od tej zasady zostały wymienione w sposób enumeratywny w art. 6 ustawy przekształceniowej. Wyliczenie wyjątków ma charakter zamknięty i nie może być przedmiotem interpretacji rozszerzającej.

Odpłatność za przekształcenie przysługuje dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, tj. Skarbowi Państwa lub jednostce

¹⁹ P. WINCZOREK, *op. cit.*

²⁰ Por. H. CIOCH – H. WITCZAK, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 146.

samorządu terytorialnego. W doktrynie podkreśla się, że adresem roszczeń może być także właściciel, który odzyskał własność nieruchomości bezprawnie przekazanej na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Warunki finansowe, jakie w pierwotnym tekście ustawy przyznano użytkownikom wieczystym, były wyjątkowo korzystne. Cena, jaką ustawa gwarantowała dotychczasowemu właścicielowi, nie była jednak w żaden sposób adekwatna do wartości traconego prawa własności.

Właśnie ten brak odpowiedniej rekompensaty przy stosunkowo korzystnych zasadach uzyskiwania własności przez dotychczasowych użytkowników wieczystych wzbudził sprzeciw gmin, zarzucających, iż ustawa z 4 września 1997 r. jest niezgodna z Konstytucją. W ostateczności doprowadziło to do stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny²¹ nieważności przepisów regulujących zasady ustalania opłat za przekształcenie. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepisy art. 5 i 5a ustawy przekształceniowej są sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), naruszają zasady osobowości prawnej gmin jako właścicieli (art. 165 Konstytucji RP) oraz samodzielności finansowej gmin, a także uzyskiwania przez gminy dochodów adekwatnych do nałożonych zadań (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Samodzielności finansowej gmin nie można absolutyzować, jednak jej ograniczenie możliwe jest jedynie, o ile znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. W omawianym przypadku uszczuplenie praw jednostek samorządu terytorialnego nie służyło realizacji takich wartości.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyłączenie nastąpiło bez słusznego odszkodowania. Będące skutkiem zaskarżonej ustawy zmuszenie gmin do wyzbycia się znacznej części nieruchomości prowadziło do znacznego pogorszenia ich sytuacji finansowej. Zmiana ta okazała się tym bardziej dotkliwa, iż ani nie uległy po-

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 «OTK» 2000 nr 3, poz. 87.

mnożeniu środki finansowe pozyskiwane z innych źródeł, ani nie uległ zmianie katalog zadań przewidzianych dla gmin do realizacji. Wobec tego ustawa zburzyła równowagę między zadaniami gmin a ich dochodami. Mimo że już na etapie tworzenia ustawy nie było wątpliwości co do tego, że spowoduje ona znaczny uszczerbek finansowy dla gmin, nie zaproponowano im żadnej rekompensaty.

Oczywiście stwierdzenie – po niemal trzech latach obowiązywania ustawy – iż podstawowe regulacje dotyczące przekształcenia, a za takie należy bezspornie uznać przepisy określające opłatę za przekształcenie, są niezgodne z Konstytucją, musiało wprowadzić niemałe zamieszanie²². Wyrok Trybunału czynił bowiem możliwym wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o przekształceniu (art. 145a k.p.a.). Legitymowanymi do żądania byli poprzedni właściciele nieruchomości. Możliwość złożenia skargi o wznowienie jest ograniczona miesięcznym terminem od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (4 kwietnia 2000 r.). Tym samym stało się możliwe uchylenie dotychczasowych decyzji przekształceniowych.

Na gruncie znowelizowanej ustawy, do ustalenia opłaty za nabyte w drodze przekształcenia użytkowania wieczystego prawo własności, stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²³. Odmienne zasady ustalenia opłaty za przekształcenie przewidziano w sytuacji dokonania w okresie ostatnich dwóch lat, przed złożeniem wniosku o przekształcenie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W takim bowiem wypadku wysokość opłaty za przekształcenie będzie zależeć od określonej dla celów aktualizacji wartości nieruchomości. Tym samym przyjęto fikcję prawną aktualności opinii o wartości nieruchomości dokonanej w teoretycznie niewielkim oddaleniu czasowym. Okres dwóch lat liczy się jednak wstecz od momentu złożenia wniosku, a nie od

²² S. RUDNICKI, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, cit., s. 9.

²³ Dz.U. z 2000 r. Nr. 46, poz. 543.

wydania decyzji, w związku z czym w praktyce od dokonania wyceny upłynie dużo więcej czasu. Rozwiązanie takie, jako ograniczające zbędne dodatkowe koszty przekształcenia, zasługiwałoby na aprobatę, gdyby postępowania przekształceniowe przebiegały stosunkowo szybko. Niestety, tak nie jest. Ze względu na przewlekłość postępowania może się okazać, że okres, który upłynął od aktualizacji opłaty, jest zbyt długi, by była ona nadal adekwatna do wartości nieruchomości.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że zmodyfikowane zasady pozwalają przyjąć, iż przekształcenie następuje za opłatą ekwiwalentną do wartości nieruchomości, a zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tylko takie przekształcenie można uznać za nienaruszające zasad konstytucyjnych. Na dotychczasowym użytkowniku wieczystym poza opłatą za przekształcenie ciąży dodatkowo koszty samego postępowania przekształceniowego.

Należy dodać, że nowy właściciel zobowiązany jest także do uiszczenia opłaty za rok, w którym nastąpiło przekształcenie. Wprawdzie w momencie, gdy dotychczasowy użytkownik wieczysty staje się właścicielem nieruchomości, odpada podstawa do uiszczania przez niego opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, jednak zobowiązanie do uiszczenia opłaty rocznej za korzystanie z nieruchomości powstaje z dniem 1 stycznia danego roku (z ustawowo odroczonym terminem płatności do końca marca danego roku).

IX. Inaczej niż w przypadku uwłaszczenia na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r., ustawodawca postanowił, że uwłaszczenie w oparciu o przepisy ustawy z 26 lipca 2001 r. będzie bezpłatne. Jednocześnie jednak nałożył na uprawnionych opłatę skarbową w wysokości 1/3 najniższego wynagrodzenia ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie kodeksu pracy – od każdej uwłaszczanej nieruchomości. W porównaniu jednak z wartością uzyskanych przez dotychczasowego użytkownika wieczystego nieruchomościami wydaje się, iż ustalona w ten sposób opłata będzie miała charakter symboliczny. Ponadto art. 1 ust. 6 stanowi, że koszty pomiarów oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych

związanych z postępowaniem zmierzającym do uwłaszczenia ponoszą osoby zainteresowane. Uregulowanie takie, jako wynikające z ogólnych zasad pokrywania kosztów postępowania administracyjnego wyrażonych w k.p.a., należy uznać za zbędne.

X. Bardzo skomplikowane są zagadnienia związane z procedurą przekształcenia użytkowania wieczystego. Trudności wywołuje przede wszystkim fakt, że sprawy uwłaszczeniowe rozpatrywane są wyłącznie w postępowaniu administracyjnym. Uzasadniano to rozwiązaniem argumentem, że postępowanie administracyjne jest szybsze niż proces cywilny oraz że jest ono dla stron tańsze, pozwala więc uczynić z przekształcenia zjawisko powszechne²⁴. Uzasadnienie takie nie wydaje się jednak wystarczająco przekonujące, by organom administracji publicznej, reprezentującym siebie jako właściciela nieruchomości, powierzyć załatwianie tych spraw z wyłączeniem ich spod jurysdykcji sądów cywilnych. Nie liczy się ono także z kosztami, które pośrednio ponieść muszą budżety jednostek prowadzących postępowania o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego. Praktyka dowodzi, że uzasadnione były przestrogi, że sprawy przekształceniowe nie będą odpowiednio załatwiane i w praktyce w związku z możliwością odwoływania się od decyzji administracyjnych będą ciągnęły się latami. Należy zgodzić się z poglądem zaprezentowanym przez J. Kremisa²⁵, że jeżeli nawet dałoby się wskazać walory procedury administracyjnej dla spraw przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, to przynajmniej po wydaniu decyzji administracyjnej należałoby odstąpić od zasady skargi do NSA i kontrolę rozstrzygnięć w tym zakresie poddać właściwości sądów powszechnych. Argumentów na rzecz proponowanego rozwiązania dostarcza analogia z postępowaniami w sprawach aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste.

²⁴ Por. Z. CZERNIK, *Użytkownik wieczysty właścicielem. Omówienie, orzecznictwo, tekst ustawy*, Warszawa 1999, s. 60.

²⁵ J. KREMIS, *op. cit.*, s. 55.

W ustawie o przekształceniu zostały uregulowane dwa rodzaje postępowań przekształceniowych: postępowanie o przekształcenie odpłatne i postępowanie o przekształcenie nieodpłatne. W związku z tym wydanie decyzji odmownej w jednym postępowaniu nie stoi na przeszkodzie wydaniu pozytywnej decyzji w drugim postępowaniu. Ze względu na brak tożsamości prawnej sprawy administracyjnej, nie zachodzi tu przypadek poprzedniego rozstrzygnięcia inną decyzją ostateczną (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.). Podkreślić należy jednak, iż z natury rzeczy organy załatwiające sprawy o uwłaszczenie dążyć będą do przyjęcia trybu uwłaszczenia odpłatnego.

Przekształcenie może być dokonane tylko na wniosek uprawnionego do tego użytkownika wieczystego. W literaturze zwraca się uwagę, że przepisy ustawy mają charakter fakultatywny, a ich realizacja zależy w pełni od woli uprawnionego podmiotu²⁶. Nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania przekształceniowego z urzędu.

Wymogi wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały szczegółowo określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1997 r.²⁷ Ponadto wniosek taki powinien spełniać przesłanki z art. 64 k.p.a. Analiza rozporządzenia pozwala rozróżnić elementy obligatoryjne wniosku i elementy fakultatywne, które mają jedynie usprawnić prowadzenie postępowania.

Obligatoryjna część wniosku obejmuje:

- wskazanie adresata wniosku;
- dane osobowe wnioskodawcy;
- imię i nazwisko;
- imiona rodziców;
- miejsce zamieszkania;
- nr ewidencyjny PESEL;

²⁶ Por. W. MICHAŁEWICZ, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, «Radca Prawny» 11.1 (1998), s. 20.

²⁷ Dz.U. Nr 157, poz. 1037.

- określenie położenia i powierzchni nieruchomości z oznaczeniem jej według księgi wieczystej;
 - okres wykonywania użytkowania wieczystego przez wnioskodawcę i jego poprzedników prawnych;
 - dane dotyczące sposobu powstania użytkowania wieczystego;
 - informacje o wysokości uiszczonej opłaty rocznej za 1997 r. (informacja ta była istotna w związku z wcześniej obowiązującymi zasadami odpłatności za przekształcenie; w obecnym stanie prawnym wykładnia celowościowa skłania do przyjęcia, iż umieszczenie tych danych we wniosku nie jest konieczne; niestety rozporządzenie nie uległo stosownym zmianom);
 - informacja o proponowanym sposobie uiszczania opłaty (wniossek o rozłożenie opłaty za przekształcenie na raty);
 - informacja o otrzymaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nieodpłatnie (w obecnym stanie prawnym nie jest to wystarczająca przesłanka nieodpłatnego przekształcenia) albo o uprawnieniu do nieodpłatnego przekształcenia;
 - datę wniosku i podpis.
- Fakultatywna część wniosku obejmuje:
- odpis z księgi wieczystej nieruchomości;
 - dokumenty potwierdzające uprawnienie użytkownika wieczystego lub jego następcy prawnego do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
 - dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca jest następcą prawnym użytkownika wieczystego w przypadku przekształcenia nieodpłatnego.

Brak tych dokumentów nie może skutkować ujemnie dla samego wniosku. Ich załączenie ma na celu jedynie uproszczenie postępowania, w związku z czym ich brak powoduje jedynie, że stwierdzone w nich fakty muszą być ustalone przez organ w drodze własnego postępowania dowodowego.

Przekształcenie następuje na podstawie decyzji administracyjnej. Warto dodać, iż przy obecnej tendencji odchodzenia od regulowania spraw cywilnoprawnych metodami administracyjnymi, takie uregulowanie budzi, o czym była mowa wyżej, istotne wątpliwości.

W gospodarce rynkowej trudno bowiem znaleźć miejsce dla będących synonimem władczej ingerencji państwa w stosunki cywilnoprawne²⁸ decyzji administracyjnych.

Art. 2 ust. 3 ustawy o przekształceniu stanowi, że decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie narusza praw osób trzecich. Stwierdzenie to oznacza, że istniejące prawa własności, przysługujące innym osobom aniżeli osoba zainteresowana składająca wniosek o przekształcenie, podlegają pełnej ochronie, a wydane w tych sprawach decyzje o przekształceniu nie powodują żadnej zmiany w prawie dotychczasowego właściciela. Są to decyzje nieważne, jako wydane bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jeżeli jednak decyzja taka wywołała nieodwracalne skutki prawne²⁹, np. poprzez nabycie w warunkach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych własności nieruchomości od osoby wskazanej w decyzji i wpisanej na tej podstawie do księgi wieczystej, wówczas stwierdzenie nieważności takiej decyzji jest niedopuszczalne. Byłemu właścicielowi przysługuje zaś w takiej sytuacji jedynie roszczenie odszkodowawcze od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 160 k.p.a.). Norma ta pozostaje w ścisłym związku z przepisem stanowiącym, iż stwierdzenie, że toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi podstawę odmowy wydania decyzji (art. 3).

XI. Dnia 21 sierpnia 1997 r. została uchwalona ustawa o gospodarce nieruchomościami, regulująca między innymi kwestie użyt-

²⁸ A. CISEK, *op. cit.*, s. 56.

²⁹ Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, «OSNAP» 1995 nr 18, poz. 223, decyzja wywołuje skutek prawny nieodwracalny, jeżeli zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy procesowe stanowiące podstawę do działania organu administracji państwowej nie czynią tego organu właściwym do cofnięcia tego właśnie skutku przez wydanie decyzji.

kowania wieczystego. Ustawa ta utrwałała zasady gospodarki nieruchomościami wprowadzone w 1990 r., a więc przede wszystkim odrzucenie środków administracyjnoprawnych na rzecz cywilnoprawnych form gospodarowania nieruchomościami, w tym umowy tryb rozporządzania nimi. Ustawa stworzyła sytuację równowagi prawnej obu stron użytkownika wieczystego. Właściciel gruntu (Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) zyskał gwarancje odpowiedniego zagospodarowania gruntu i zapewnienie czerpania pożytków w postaci opłat. Jemu też przysługuje uprawnienie do decydowania o dalszych losach przysługującego mu prawa własności. Oczywiście, pewne ograniczenia tej wolności wynikają z praw przysługujących użytkownikowi wieczystemu.

Ustawa, dając użytkownikowi gwarancje korzystania z przysługujących mu praw, nie przyznaje mu jednak roszczenia o przeniesienie na niego własności nieruchomości, pozostawiając właścicielowi gruntu możliwość decydowania o losach nieruchomości. Sprzedaż prawa własności na podstawie tego przepisu zależy wyłącznie od woli podmiotu publicznoprawnego. A zatem, mimo iż nabycie przez użytkownika wieczystego prawa własności na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w prawo własności wiąże się dla użytkownika wieczystego z takimi samymi kosztami, jego pozycja jest zupełnie inna. O ile bowiem na podstawie ustawy z 1997 r., w przypadku spełnienia przez podmiot uprawniony do przekształcenia wszelkich przesłanek, organ administracji musi wydać decyzję o przekształceniu, tak na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami właściciel ma swobodę w podejmowaniu decyzji.

Kolejną kwestią, która różni obydwie porównywane teraz ustawy, jest fakt, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami dopuszcza sprzedaż prawa własności na rzecz użytkownika wieczystego będącego zarówno osobą fizyczną, jak i prawną.

Nie wiadomo, dlaczego w dwóch oddalonych zaledwie o dwa tygodnie (21 sierpnia, 4 września) ustawodawca przyjął dwa tak różne tryby przeniesienia własności na użytkownika wieczystego. Przede wszystkim, uchwalając ustawę przekształceniową, usta-

wodawca odrzucił regułę kształtowania stosunków własnościowych w drodze umów i nałożył na gminy obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzania mieniem. Takie działania ustawodawcy zostały ostro skrytykowane przez Trybunał Konstytucyjny³⁰, który stwierdził, że ustawa przekształceniowa podważyła celowość uchwalonego dwa tygodnie wcześniej art. 32; zaskoczyła wszystkich tych, którzy uwierzyli, że w naszym ustawodawstwie przywilejów nie będzie się już przyznawać. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych oraz ich stabilność – to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślających wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, podważa tę zasadę.

Reasumując, należy stwierdzić, że w ustawach przekształceniowych oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami inaczej został uregulowany zarówno tryb postępowania, jak i zakres podmiotowy, przedmiotowy, terytorialny i czasowy³¹. O ile ustawa z 1997 r. dotyczyła wszystkich użytkowników wieczystych na terenie całej Polski, bez względu na podstawę prawną uzyskania przez nich prawa użytkowania wieczystego, o tyle ustawa z 2001 r. ograniczona jest faktycznie do niewielkiej grupy osób na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Chodzi mianowicie o użytkowników wieczystych, w których posiadaniu znajdują się grunty nieuwłaszczone na podstawie dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych. Nie objął on bowiem tzw. resztówek oraz nadwyżek powierzchniowych (uwłaszczył posiadaczy gospodarstw w granicach do 15 ha użytków, gdy chodziło

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., por. przyp. 21.

³¹ Termin składania wniosków na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. minął 31 grudnia 2002 r., natomiast na podstawie ustawy z 26 lipca 2001 r. wnioski składać można do dnia 23 października 2005 r.

o gospodarstwa rolne, i 20 ha użytków, gdy chodziło o gospodarstwa hodowlane). Ograniczenie odnosiło się także do nieruchomości zabudowanych (domów mieszkalnych i urządzeń gospodarczych), które nie były potrzebne do prowadzenia gospodarstwa rolnego w powyższych rozmiarach. Należy dodać, że możliwość uwłaszczenia (i to na lepszych warunkach) osób, którym przysługuje do tych terenów prawo nadania, ustawodawca przewidział już w ustawie z 4 września 1997 r.

W porównywanym ustawach przekształceniowych w sposób zbliżony uregulowana została sama procedura uwłaszczenia. Ma być ono mianowicie dochodzone w trybie postępowania administracyjnego wszczynanego na wniosek osoby uprawnionej. Decyzję orzekającą o nieodpłatnym nabyciu nieruchomości co do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa wydaje starosta, natomiast w odniesieniu do gruntów będących własnością samorządu terytorialnego – przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie o gospodarce nieruchomościami przyjęto tryb umowny.

Rozważając wzajemne relacje pomiędzy omawianymi ustawami, należy jeszcze wspomnieć, że decyzje wydane na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. w stosunku do osób objętych zakresem ustawy z 26 lipca 2001 r. pozostają w mocy, o ile stały się ostateczne przed dniem 23 października 2001 r.

XII. Przedstawione uwagi dowodzą, że zarówno w odniesieniu do uregulowań prawnych użytkowania wieczystego, jaki i przekształcenia tego prawa w prawo własności powstał system norm całkowicie nieprzejrzystych, nadmiernie skomplikowanych, sprzecznych wewnątrz, zbiurokratyzowanych i zbyt kosztownych dla budżetu państwa, samorządów terytorialnych i kieszeni użytkowników wieczystych. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy, o czym była mowa wcześniej, był brak jasno określonego celu, do którego dążył ustawodawca. Cele doraźne realizowane były kosztem poświęcenia zasad systemowych. Powodowało to interwencje Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca kluczył, wydawał kolej-

ne przepisy nie tylko sprzeczne wewnątrznie, ale budzące nowe wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

XIII. Wydaje się, że jedynym racjonalnym wyjściem z zaistniałej sytuacji jest rezygnacja z prawa użytkowania wieczystego w trybie uwłaszczenia użytkowników wieczystych. Musi to być jednak uregulowanie oparte na założeniach całkiem innych od dotychczasowych.

Przekształcenie objąć powinno wszystkich użytkowników wieczystych niezależnie od tego, w jakim trybie i w jakim czasie prawo to uzyskali, i nastąpić powinno z mocy samego prawa. Doprowadzi to do znacznego uproszczenia konstrukcji przekształcenia. Biorąc pod uwagę ogromne zainteresowanie przekształceniem dotychczasowych użytkowników wieczystych, znacznie ograniczy to pracę urzędów i ponoszone z tego tytułu koszty. Jednocześnie uwłaszczenie stanie się powszechne. W celu dalszego uproszczenia i obniżenia kosztów przekształcenia, wpisy do ksiąg wieczystych powinny być dokonywane z urzędu przy pierwszej czynności dotyczącej danej księgi wieczystej. Ponieważ uwłaszczenie w omawianym trybie objęłoby wszystkich użytkowników wieczystych z mocy ustawy, byłoby oczywiste, że osoby wpisane w księdze jako użytkownicy wieczyści do czasu dokonania nowego wpisu są właścicielami nieruchomości.

Od podstawowej zasady powszechności uwłaszczenia użytkowników wieczystych nie powinno być żadnych wyjątków. Należy bowiem przyjąć, że dotychczasowym właścicielom (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego) obciążone użytkowaniem wieczystym grunty nie były niezbędne do wykonywania ich podstawowych zadań. W szczególnych przypadkach jednostki te mogą posłużyć się konstrukcją wywłaszczenia.

W dotychczasowych uregulowaniach najtrudniejszym problemem do rozwiązania była kwestia wynagrodzenia należnego dotychczasowym właścicielom z tytułu utraty własności w wyniku przekształcenia. Proponuję, aby rozliczenia te uregulować w ten sposób, iż uwłaszczonego użytkownika wieczystego obciążałyby świadczenia takie, jakie ponosił on dotychczas jako użytkownik

wieczysty. Inaczej mówiąc: ciążyłby na nim obowiązek wnoszenia opłat rocznych w okresie takim, na jaki zostało ustanowione przekształcone we własność użytkowanie wieczyste. Za świadczenie, które i tak zgodnie z umową musiałby wnieść, byłyby użytkownik wieczysty otrzymywałby lepsze prawo – prawo własności. Zgodne z omawianą propozycją uregulowanie miałoby charakter systemowy, pozwalałoby w dłuższym odcinku czasowym na dokonanie takiej reformy finansów publicznych, aby dotychczasowi właściciele mogli wykonywać przypisane im zadania, finansując je ze świadczeń typu daninowego, a nie z wpływów z użytkowania wieczystego. Rozważyć należałoby celowość utrzymania w mocy zasad ustalania wysokości opłat rocznych. Wydaje się, że w miejsce obecnego systemu – drogiego i niewydolnego – należałoby wprowadzić zasadę corocznej waloryzacji opłat rocznych zgodnie ze wskaźnikiem inflacji.

Powszechnie wiadomo, że znaczna część nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości komunalnych pochodzi z różnego rodzaju „wywłaszczeń” dokonanych w okresie PRL-u. Dla zabezpieczenia roszczeń byłych właścicieli proponuję stworzenie z obligatoryjnych odpisów, pochodzących z wpływów od byłych użytkowników wieczystych, specjalnego funduszu przeznaczonego na odszkodowania zaspokajające te roszczenia.

FROM THE PROBLEMS OF A TRANSFORMATION
FROM PERPETUAL USUFRUCT TO PROPERTY RIGHT

An analysis of a normative state and a practice of a conduct of legal transactions with reference to legal regulations of perpetual usufruct and also of a transformation of this right into property right permits a statement that in Polish Law there came into being a system of norms completely unintelligible, excessively complicated, internally contradictory, bureaucratic and too costly for the national budget, local governments and perpetual usufructuaries. The primary cause of the status quo was the lack of a clearly defined objective at which the legislator was aiming. Expediency was implemented at the expense of system principles. It led to interven-

tions of the Constitutional Tribunal. The legislator hedged, made successive provisions not only internally contradictory but also arousing new doubts as to their compliance with the Constitution of the Republic of Poland.

It seems that the only rational solution of the status quo is to forego the right of perpetual usufruct by enfranchising perpetual usufructuaries. However, it has to be a regulation based on foundations completely different than these hitherto existing.

The transformation should cover all perpetual usufructuaries, regardless of the mode and the time of their acquisition of this right, and should ensue *ex lege*. This would result in a significant simplification of a construction of the transformation. Given a tremendous interest of perpetual usufructuaries in the transformation, it would significantly reduce the amount of office labour and attendant costs incurred by them. At the same time affranchisement would become universal. Further simplification and lowering costs of transformation would require that entries in mortgage registers should be evidenced *ex officio* at the time of the first transaction relating to a given mortgage register. Since affranchisement in a discussed mode would cover all perpetual usufructuaries *ex lege*, it would be obvious that persons evidenced in a register as perpetual usufructuaries are property owners until a new entry is made.

There should be no exception from the basic principle of universality of affranchisement of perpetual usufructuaries. It has to be assumed that land charged with perpetual usufruct has not been indispensable for the hitherto existing owner (the State Treasury, local government units) in order to perform their basic tasks. In special cases these units may employ an expropriation.

The most difficult problem of the hitherto existing regulations faced has been the question of compensation due to hitherto owners from the fact of a loss of ownership as a result of a transformation. I propose to regulate these settlements in such a way that an enfranchised perpetual usufructuary should be charged with such performances as he was charged with hitherto as a perpetual usufructuary. In other words: he would be charged with an obligation to pay annuity during a period for which he has been granted, the right to perpetual usufruct, transformed into pro-

erty right. In exchange for a performance, which in any case he would have to provide as per agreement, the former perpetual usufructuary would obtain a better right – property right. According to the proposition under discussion, the regulation would have a system character, in a long-term it would allow to effect such a reform of public finances that hitherto existing owners could perform their assigned tasks financing them from performances of a tribute type, and not from perpetual usufruct. One would have to consider the advisability of maintaining in force the principles of determining an amount of an annuity. It seems that instead of the current system (expensive and inefficient) there should be introduced a principle of a yearly raising of annuity according to a rate of inflation.

It's common knowledge that appreciable part of immovables of the State Treasury and municipal immovables originate from different kinds of „expropriations” carried out in the period of PRL [People's Republic of Poland]. To secure claims of former owners I propose to create a special fund, meant for indemnities satisfying these claims, from obligatory written off amounts gained from receipts from former perpetual usufructuaries.