



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP-140-39(3)/03

Warszawa, 29 sierpnia 2003 r.

Pan

Marek Borowski

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o przekształceniu prawa użytkowania
wieczystego w prawo własności
nieruchomości oraz o zmianie
niektórych ustaw (druk nr 1695).**

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1695)

Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw przewiduje likwidację istniejącej obecnie instytucji użytkowania wieczystego. Eliminacja tego prawa z systemu prawnego ma się odbyć poprzez przekształcenie z mocy prawa użytkowania wieczystego we własność. Zaproponowane zasady i tryb tego przekształcenia wzbudzają wiele zastrzeżeń zarówno natury merytorycznej jak i legislacyjnej, gdyż projekt zawiera wiele nieścisłości i nie reguluje wielu kwestii, niezbędnych dla prawidłowej realizacji ustawy w praktyce, a ponadto powoduje poważne skutki społeczne i gospodarcze dla samych użytkowników wieczystych, dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dla Skarbu Państwa.

Podstawowe znaczenie przy rozpatrywaniu powyższego projektu ma odpowiedź na pytanie czy konieczne jest likwidowanie prawa użytkowania wieczystego, a więc czy znajduje uzasadnienie tak radykalne posunięcie jak eliminacja z systemu prawnego bardzo ważnej i ugruntowanej już w systemie prawa polskiego formy władania nieruchomością jaką jest użytkowanie wieczyste? Należy zatem rozważyć czy istnieją dostateczne przesłanki przemawiające za likwidacją tego prawa. Nie można bowiem optować za likwidacją użytkowania wieczystego stwierdzając jedynie, że całkowicie niekłopotliwym prawem podmiotowym jest własność nieruchomości. Należy też mieć na uwadze, że likwidacja tego prawa pogłębi niewątpliwie poczucie niestabilności prawa i jego instytucji. Ale przede wszystkim tak poważnej decyzji, rodzącej wielorakie skutki społeczno-ekonomiczne, nie można podejmować bez konsultacji i porozumienia z bezpośrednio zainteresowanymi tą regulacją podmiotami, których dotkną te skutki. Chodzi tu o obecnych właścicieli nieruchomości – jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy oraz Skarb Państwa. Nie można także bez przeprowadzenia jakiegokolwiek analizy skutków, jakie wywoła likwidacja użytkowania wieczystego, decydować o zbędności i nieprzydatności tego prawa w polskim systemie prawnym.

Trzeba przyznać, że w latach 90 – tych, po wprowadzeniu w Polsce gospodarki rynkowej pojawiły się głosy krytykujące instytucję użytkowania wieczystego, zarzucające jej przede wszystkim socjalistyczny rodowód. Głosy te wskazywały, że instytucja ta ukonstytuowała się w 1961 r. w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159). Zrodziła się z potrzeb urbanizacyjnych, gdyż stanowiła według pierwotnych założeń formę prawną wyposażenia inwestorów w dostępny zasób gruntów budowlanych. W owych czasach chodziło bowiem o dostarczenie inwestorom, w tym i osobom fizycznym gruntów państwowych w szczególności pod budownictwo mieszkaniowe na warunkach preferencyjnych. Jednak instytucja ta, bez względu na motywy jej utworzenia upowszechniła się i obecnie w obrocie prawnym występuje w skali masowej.

Osoby krytykujące i nieprzychylnie użytkownikowi wieczystemu nie opowiadały się jednak nigdy za całkowitą eliminacją tej instytucji z systemu prawa, a jedynie za

jej modyfikacją, dostosowującą użytkowanie wieczyste do wymogów gospodarki rynkowej i przekształcenia w kapitalistyczną formę władania nieruchomościami. Nawet daleko idący pogląd w tej sprawie zaprezentowany w „Zarysie reformy ustawodawczej przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych”, opowiadający się za eliminacją użytkowania wieczystego, nie szedł tak daleko jak regulacje przedstawione w poselskim projekcie, gdyż w powyższym opracowaniu zaproponowano zastąpienie użytkowania wieczystego własnością czasową. Zrealizowanie tej propozycji nie uszczupliłoby katalogu praw rzeczowych funkcjonujących w polskim systemie prawnym, natomiast przyjęcie regulacji z projektu poselskiego spowoduje wystąpienie luki w tym katalogu.

Porównując instytucję użytkowania wieczystego z początków jej funkcjonowania z obecnie funkcjonującą, należy stwierdzić, że użytkowanie wieczyste przeszło głęboką ewolucję. Wraz ze zmianą systemu gospodarczego dostosowano również użytkowanie wieczyste do wymogów gospodarki rynkowej. Szczególnie podczas prac nad ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.), kierując się występującymi potrzebami podjęto próbę przeobrażenia użytkowania wieczystego w nowoczesną formę prawną władania nieruchomością, uwzględniającą wymogi gospodarki rynkowej.

Obecnie instytucja użytkowania wieczystego uregulowana jest w Kodeksie cywilnym (art. 232-243) oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Użytkowanie wieczyste ustanawiane jest w drodze umowy w formie aktu notarialnego na okres od 40 do 99 lat z możliwością przedłużenia na dalsze w/w okresy. Jest prawem zbywalnym oraz dziedzicznym. Może również stanowić przedmiot hipoteki. Użytkowanie wieczyste może być ustanawiane tylko na nieruchomościach publicznych, czyli stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. Użytkownik wieczysty zobowiązany jest do uiszczania właścicielowi nieruchomości opłat rocznych, których wysokość oraz tryb ustanawiania i aktualizacji regulują szczegółowo przepisy prawa (ustawy o gospodarce nieruchomościami), chroniąc w ten sposób użytkownika wieczystego przed ewentualnymi nadużyciami w tym zakresie ze strony właściciela. Niewątpliwym plusem tego prawa jest okoliczność, że inwestor (użytkownik wieczysty) nie ponosi jednorazowo pełnych kosztów nabycia nieruchomości, uzyskując prawo trwające na tyle długo, aby mógł zrealizować inwestycję i czerpać z niej korzyści, mając jednocześnie możliwość zbycia tego prawa. Natomiast właściciel (jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa) otrzymuje stałe wpływy do budżetu w postaci opłat rocznych (rentę grunтовую).

Jak wynika z powyższego nie można się zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu, że w warunkach ustroju państwa opartego na zasadzie demokracji użytkowanie wieczyste stało się całkowicie nie uzasadnione i zbędne. Należy w tym miejscu dodać, że podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy o gospodarce nieruchomościami Krakowski Instytut Nieruchomości opracował raport pt. „Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych”. Z powyższego raportu wynika, że w bardzo wielu krajach świata, także w tych, w których nigdy nie funkcjonował ustrój socjalistyczny (np. we Francji, Holandii, Szwajcarii, Belgii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Stanach Zjednoczonych) funkcjonują prawa do nieruchomości, noszące co prawda inną

nazwę ale będące w swej treści odpowiednikami polskiego prawa użytkowania wieczystego.

Do instytucji użytkowania wieczystego ustosunkował się również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K.8/98 stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299). Trybunał wskazał na funkcjonujące obecnie w porządkach prawnych wielu krajów prawa zbliżone w swej treści do użytkowania wieczystego, powołując i omawiając jako przykład instytucje funkcjonujące w dwu krajach: dzierżawę wieczystą i dzierżawę w celu zabudowy występujące we Francji oraz prawo zabudowy funkcjonujące w prawie niemieckim. Przy czym Trybunał zwrócił uwagę, że istnienie silnego prawa do gruntu, które jest - obok własności - prawem umożliwiającym podejmowanie i realizację inwestycji, w tym budownictwa mieszkaniowego, to cecha wspólna wielu porządków prawnych. Trybunał wskazał też pierwotny wzorzec tych instytucji - znaną prawu rzymskiemu emfiteuzę, będącą dziedzicznym i zbywalnym prawem trwałego (wieczystego) użytkowania cudzego gruntu za zapłatą daniny.

W związku z powyższym oceniając prawo użytkowania wieczystego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo to pomimo swego szczególnego rodowodu nie jest reliktem epoki socjalistycznej, lecz w wyniku dokonanych w ostatnich latach zmian - w swym obecnym kształcie - stanowi instytucję prawną odpowiadającą standardom europejskim. Jest jedną z form prawnych władania gruntem, która wzbogaca wachlarz możliwości obrotu nieruchomościami. Przy czym Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje faktu, że użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego w okresie, gdy nie była możliwa sprzedaż gruntów państwowych. Nie kwestionuje też oceny, że w tamtym okresie było ono wykorzystywane jako jedna z form uprzywilejowania niektórych osób. Trybunał zwraca jednak uwagę, że ewolucja rozwiązań normatywnych doprowadziła do tego, że dziś prawo to oczyszczone z elementów administracyjnego nacisku, jest sprawnym narzędziem gospodarki rynkowej, dostępnym dla wszystkich podmiotów na równych zasadach, konkurującym w obrocie z prawem własności.

Pomimo to w obowiązującym stanie prawnym funkcjonują regulacje prawne umożliwiające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność. Są to: 1) art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, 2) w/w ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz 3) ustawa z 26 lipca 2001 o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulacja ta jest jedyną dopuszczalną regulacją w tym zakresie, gdyż normuje przekształcenie użytkowania wieczystego we własność z poszanowaniem reguł regulujących funkcjonowanie gospodarki rynkowej, a także konstytucyjnych zasad państwa prawa, w przeciwieństwie do pozostałych regulacji, a w szczególności do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu (...), która została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Pod-

stawową zasadą uwłaszczenia w oparciu o tę regulację jest uwłaszczenie na wniosek. W pierwotnej wersji, przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego przekształcenie odbywało się za symboliczną odpłatnością oraz ustawa przewidywała szereg przypadków nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W przytoczonym wyżej wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. Trybunał stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów tej ustawy, określających zasady symbolicznej odpłatności za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności oraz zmniejszył katalog przypadków nieodpłatnego przekształcenia.

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazywał na zbędność szczególnej regulacji, jaką jest ustawa z dnia 4 września 1997 r. Bowiem ze względu na spójność i zgodność wewnętrzną systemu prawa wydaje się nie do przyjęcia fakt funkcjonowania w tym systemie dwu regulacji prawnych normujących z pewnymi różnicami te same zagadnienia (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu (...)), przy czym pierwsza z tych regulacji jest dostosowana i zgodna z regułami demokratycznego państwa prawa natomiast druga budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. Zdaniem Trybunału cały akt (ustawę z dnia 4 września 1997 r.) należałoby ocenić jako niezgodny z Konstytucją, jednakże ze względu na skutki prawne jakie wywołało stosowanie tej ustawy do czasu wydania orzeczenia, Trybunał orzekł jedynie o niezgodności z Konstytucją tylko kilku, rażąco sprzecznych z ustawą zasadniczą artykułów omawianej ustawy.

Kolejną regulacją uwłaszczającą użytkowników wieczystych jest ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 z późn. zm.). W pierwotnej wersji, przed zmianami, ustawa określała dokładnie zakres podmiotowy jak też i przedmiotowy stosowania jej przepisów. Uprawnionymi były osoby fizyczne, które w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy były użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarach Państwa Polskiego, wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 46, poz. 340 z późn. zm.). Przekształcenie odbywa się na wniosek i jest nieodpłatne, ale dotyczy tylko dwu rodzajów nieruchomości: zabudowanych na cele mieszkaniowe oraz stanowiących gospodarstwa rolne. Wprowadzono też termin składania wniosków, po upływie którego roszczenie wygasa.

Ostatnia nowelizacja powyższej ustawy dokonana ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie 16 lipca br., zamieszczona w Dz. U. Nr 64, poz. 592 zniosła w/w ograniczenie terytorialne jej stosowania oraz wprowadziła nabycie z mocy prawa przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Warunek bycia użytkownikiem wieczystym w dwu datach (w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy) pozostał niezmienny. Niezmienione zostały też rodzaje nieruchomości, których dotyczy ustawa, są nimi nadal nieruchomości zabudowane na cele mieszkalne oraz nieruchomości rolne.

Należy jednak podkreślić, że działanie tej ustawy jest ograniczone i obejmuje tylko część użytkowników wieczystych, nawet tych będących osobami fizycznymi, ze względu na kryteria czasowe posiadania użytkowania wieczystego (w dniu 26 maja

1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy) oraz ze względu na dwa w/w rodzaje nieruchomości.

Zatem wprowadzenie ww. regulacji nie spowoduje praktycznego zlikwidowania użytkowania wieczystego, gdyż poza zakresem ich działania pozostaje jeszcze pewien krąg osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi, a przede wszystkim regulacje te nie dotyczą w ogóle osób prawnych. Z oficjalnych danych krajowego wykazu gruntów wynika, że wg stanu na dzień 1 stycznia 2003 r. w użytkowaniu wieczystym znajdowało się ok. 393 tys. ha gruntów publicznych. W tym ok. 55 tys. ha w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych (z których jak się szacuje uwłaszczeniu będzie podlegało ok. 45 tys. ha) oraz ok. 338 tys. ha będących w użytkowaniu wieczystym osób prawnych (których uwłaszczenie w ogóle nie dotyczy). Z porównania ww. liczb wynika, że w związku z przedmiotową ustawą użytkowane wieczyste może zostać zlikwidowane tylko w stosunku do 10% gruntów będących w użytkowaniu wieczystym.

Istotny jest też fakt zaskarżenia ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości do Trybunału Konstytucyjnego, jako niezgodnej z Konstytucją. Wyrok Trybunału może spowodować, że procent gruntów w stosunku do których zlikwidowane zostało prawo użytkowania wieczystego jeszcze się zmniejszy.

Wobec powyższego skutki poselskiego projektu ustawy zamieszczonego w druku poselskim Nr 1695 dotyczą około 90% gruntów znajdujących się obecnie w użytkowaniu wieczystym.

Należy także wskazać na brak konsekwencji co do warunków uwłaszczenia proponowanych w poszczególnych ustawach. Prowadzi to do nierównego traktowania obywateli, z których jedna grupa uzyskuje prawo własności za darmo, a druga musi wnieść opłaty z tego tytułu.

W tym miejscu należy poruszyć następną, bodaj najistotniejszą kwestię przemawiającą przeciwko likwidacji użytkowania wieczystego. Jak stwierdzono wyżej właścicielami nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, mających w następstwie wejścia w życie omawianych regulacji utracić z mocy prawa własność nieruchomości są samorzady terytorialne oraz Skarb Państwa. Przy czym najbardziej uszkodzowane zostaną samorzady gminne, gdyż znaczna część nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste stanowi ich własność, a projektowana regulacja odbiera z mocy prawa, wbrew woli właściciela, tę własność. Powyższa regulacja jest bardziej restrykcyjna niż wywłaszczenie, którego zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji można dokonać jedynie na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Poselski projekt natomiast proponuje przysporzenie majątkowe nie tylko na rzecz pewnej grupy osób fizycznych ale też i podmiotów gospodarczych (osób prawnych) i to kosztem całej wspólnoty gminnej. W świetle powyższego należy stwierdzić, że projektowana regulacja jest bardzo daleko idącą ingerencją w konstytucyjnie chronione prawo własności, oznacza ona odjęcie właścicielom, w szczególności gminom, własności pewnej kategorii dóbr.

Na ten temat wypowiedział się jednoznacznie i dobitnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do przywoływanego już wcześniej wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom

fizycznym w prawo własności. Trybunał stwierdził, że jego dotychczasowe orzecznictwo (K. 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1; K 27/95, OTK1996, nr 6, poz. 49; K. 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25) oraz przepisy Konstytucji dostarczają nadmiaru argumentów za przyjęciem tezy, iż konstytucyjna ochrona własności odnosi się także do gmin. Zdaniem Trybunału własność przysługująca gminom odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji (który stanowi: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.”) wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku publicznego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli. Podstawa konstytucyjnej ochrony własności komunalnej wynika z art. 165 ust. 1 Konstytucji i jest tym silniejsza, że przepis ten traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu terytorialnego, jednego z istotnych elementów demokratycznego państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, propozycja „uwłaszczenia” na majątku Skarbu Państwa i majątku jednostek samorządu terytorialnego nie powinna zostać przyjęta także z punktu widzenia finansów publicznych. Przyjęcie ustawy w takiej treści prowadziłoby do wyzbycia się przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego większości nieruchomości, dlatego też nie można zgodzić się z zamieszczonym w uzasadnieniu projektu stwierdzeniem, iż „projekt nie wywołuje negatywnych skutków dla budżetu państwa i finansów jednostek samorządu terytorialnego”. Zgodnie z postanowieniem art. 3 ust. 2 lit. b ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz.148 z późn. zm.) dochodami publicznymi są dochody z mienia, w szczególności z najmu oraz dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze. Przymusowe zatem pozbawienie własności pociągnie za sobą utratę wspomnianych dochodów, stanowiących pożytki z mienia. Co prawda projekt ustawy przewiduje odpłatność za przekształcenie. Jednak zapłata należności nie jest warunkiem uzyskania prawa własności (przekształcenie nastąpiłoby automatycznie z mocy samego prawa niezależnie od woli użytkownika wieczystego). Zaistniała by zatem taka sytuacja, że użytkownicy wieczystości stali by się automatycznie właścicielami gruntów, a właściwe organy w odrębnym trybie musiałyby podejmować działania (często kosztowne, i mało skuteczne) dla wyegzekwowania należności.

Odnosząc się do poszczególnych przepisów projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw należy zauważyć, że oprócz wewnętrznych sprzeczności jakie zawierają poszczególne zapisy, projekt ustawy jest nieprecyzyjny, nie reguluje wielu kwestii, które decydować będą o możliwości realizacji ustawy w praktyce.

W art. 1 projektu ustawy zakłada się przekształcenie z mocy ustawy, z dniem wejścia jej w życie, użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym i osobom prawnym w prawo własności nieruchomości. Natomiast art. 2 stanowi, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czyli mówiąc w skrócie – uwłaszczenie użytkowników wieczystych, stwierdza w drodze decyzji odpowiedni organ, w zależności od tego kto jest właścicielem przekształcanych nieruchomości, na wniosek zainteresowanego. Przy czym ostateczna decyzja stwierdzająca uwłaszczenie

stanowi podstawę do dokonania odpowiednich wpisów w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 4 osoba, która nabyła własność nieruchomości zobowiązana jest do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty za przekształcenie, której wysokość ustalana jest w decyzji. Natomiast do ustalenia opłaty stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedstawione regulacje rodzą następujące zasadnicze pytania: jaki w świetle przytoczonych regulacji projektu ustawy ma charakter decyzja stwierdzająca uwłaszczenie i jakie właściwie skutki wywoływać będzie jej nie wydanie, spowodowane biernością zainteresowanego, gdy nie złoży on wniosku, gdyż nie będzie zainteresowany uwłaszczeniem z różnych przyczyn, np. finansowych? Tych wątpliwości zaproponowane rozwiązania nie rozstrzygają, projekt ustawy przewiduje bowiem obligatoryjne, z mocy prawa obdarowanie użytkowników wieczystych prawem, za które będą musieli zapłacić, nie pozostawiając im prawa wyboru. De facto jest to zmuszenie użytkowników wieczystych do wykupienia prawa użytkowania wieczystego. Należy przypomnieć, że w świetle obowiązujących przepisów ustaw uwłaszczających osoby fizyczne, którym przysługuje użytkowanie wieczyste (ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności) uwłaszczenie odbywa się na wniosek w drodze decyzji, która w takim przypadku ma charakter konstytutywny. Brak decyzji wywołuje taki skutek, że przekształcenie użytkowania wieczystego we własność nie następuje.

Proponując uwłaszczenie z mocy prawa wszystkich użytkowników wieczystych za odpłatnością nie uwzględniono ich możliwości finansowych. Należy się spodziewać, że wiele osób prawnych mających w użytkowaniu wieczystym całe hektary nieruchomości może mieć kłopoty z uiszczeniem stosownej opłaty za uwłaszczenie. W szczególnej sytuacji znajdują się spółdzielnie mieszkaniowe, gdyż należy się spodziewać, że opłatami za uwłaszczenie zostaną obciążeni członkowie spółdzielni, czyli mieszkańcy. Szczególnie będzie to dotkliwie w dużych miastach, gdzie wartość nieruchomości jest większa, a więc i opłaty za uwłaszczenie też będą wyższe.

Zaproponowane regulacje w omówionym wyżej kształcie nie przyczynią się jak to podano w uzasadnieniu, do uregulowania spraw własności nieruchomości, a wręcz przeciwnie wprowadzą, jak się wydaje w dłuższym okresie czasu, zamieszanie, a przez to wpłyną negatywnie na bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami. Należy przewidywać, że znajdą się liczni użytkownicy wieczystości, szczególnie osoby prawne, w złej kondycji finansowej, posiadające duże nieruchomości, które nie będą zainteresowane złożeniem wniosku o wydanie decyzji, w której ma być ustalona również opłata za przekształcenie praw do nieruchomości, a która to decyzja stanowić ma – co jest bardzo istotne dla bezpieczeństwa obrotu – podstawę wpisu w księdze wieczystej. Zatem, nie ma decyzji – nie ma odpłatności za uwłaszczenie, nie ma wpisu do księgi wieczystej, ale za to jest własność nieruchomości, bo tę dotychczasowi użytkownicy wieczystości otrzymują z mocy prawa. Powyższa regulacja skłaniać może do nadużyć oraz przynieść ogromne straty samorządom terytorialnym oraz Skarbowi Państwa z powodu nie wpłaconych i niemożliwych do ściągnięcia należnych opłat za przekształcenie.

Należy też podkreślić, że całkowicie pominięto w projekcie bardzo istotną dla właścicieli nieruchomości, tj. jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa kwestię zasad i sposobu uiszczania opłat za uwłaszczenie. Przede wszystkim brakuje terminu w jakim nowi właściciele nieruchomości winni uiścić opłatę za przekształce-

nie praw do nieruchomości. Jeżeli termin ten może być określony w decyzji, należało to wyraźnie zapisać w ustawie, również w ustawie należało określić konsekwencje w przypadku niedotrzymania tych terminów. Brak tych podstawowych przepisów może spowodować masowe odkładanie w czasie uiszczania opłat za przekształcenie, co narazi jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa na stosowanie długotrwałych i kosztownych procedur ściągania należnych im opłat (egzekucja). Co prawda w art. 5 ust. 1, projektu w którym jest mowa o ustalaniu opłaty przywołany został do stosowania art. 70 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który w wymienionych ustępach reguluje rozkładanie na raty ceny nieruchomości oraz sposób zabezpieczenia wierzytelności oraz umowne stawki oprocentowania należności, nie określa jednak terminu w jakim winna być uiszczona należność, termin ten określony jest bowiem w ust. 1 art. 70, który został w projekcie pominięty. Poza tym dla przejrzystości i czytelności regulacji kwestie te winny być uregulowane co najmniej w odrębnym ustępie, ponieważ rozkładanie na raty należności jest działaniem wtórnym i następuje po ustaleniu wysokości tej należności.

Wiedzy o skutkach uwłaszczenia, problemach związanych z jego przeprowadzeniem dostarczyć mogą dotychczasowe doświadczenia dotyczące uwłaszczenia z mocy prawa państwowych i komunalnych osób prawnych, które nastąpiło z dniem 5 grudnia 1990 r. na podstawie art. 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Uwłaszczenie to dotyczyło ograniczonej liczby podmiotów, a pomimo upływu 13 lat jeszcze nie zostało zakończone. Należy zwrócić uwagę, że podmioty te w wyniku uwłaszczenia otrzymały użytkowanie wieczyste gruntu oraz własność położonych na nich budynków, lokali oraz innych urządzeń – odpłatnie, w przypadku gdy budynki, lokale i inne urządzenia nie były wybudowane ze środków własnych tych podmiotów. Należności te były najczęściej zabezpieczone hipoteką, gdyż uwłaszczani nie byli i często nadal nie są w stanie sprostać tym obciążeniom finansowym. Obciążenie ich obecnie dodatkowymi opłatami za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność może doprowadzić te podmioty do upadłości. Z kolei trudno wymagać żeby dotychczasowy właściciel nieruchomości – jednostka samorządu terytorialnego, czy też Skarb Państwa miał ponieść stratę i umorzył należności za nabycie własności nieruchomości. Byłoby to działanie niegospodarne, utrudniające w znacznym stopniu funkcjonowanie i realizację budżetów tych jednostek.

Obecnie w dużej mierze użytkowników wieczystych stać na wnoszenie opłaty rocznej za posiadanie bardzo silnego prawa do nieruchomości, bo zbywalnego i dziedzicznego, ustanowionego na bardzo długi okres - 99 lat z możliwością przedłużenia na dalsze 99 lat. Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu do projektu ustawy, że powyższe opłaty roczne mogą się okazać nadmiernym ciężarem szczególnie dla osób starszych, bowiem art. 74 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakłada obowiązek na organy samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa stosowania bonifikaty od opłat rocznych w wysokości 50% w przypadku, gdy dochód miesięczny na jednego członka rodziny nie przekracza 50% średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej argumenty Rząd opowiada się za odrzuceniem poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczy-

stego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1695) w pierwszym czytaniu.