



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 5 maja 2011 r.

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 – 18(4)/11

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3859).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859)

I. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859) zawiera propozycję zniesienia instytucji użytkowania wieczystego i uwłaszczenia z mocy prawa użytkowników wieczystych za odpowiednią rekompensatą pieniężną dla dotychczasowych właścicieli gruntów obciążonych użytkowaniem wieczystym. Oznacza to, że od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy nie byłoby możliwe zawieranie umów o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. W poselskim projekcie zakłada się przekształcenie z mocy prawa użytkowania wieczystego istniejącego w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy w prawo własności nieruchomości. Przekształcenie to odbywałoby się odpłatnie, przy czym wysokość wynagrodzenia byłaby równa sumie opłat za użytkowanie wieczyste za okres pozostały do wygaśnięcia tego prawa. Wysokość tej rekompensaty określałaby decyzja administracyjna. W decyzji tej następowałoby również stwierdzenie nabycia prawa własności i stanowiłaby ona podstawę wpisu prawa własności w księdze wieczystej.

II. Zaproponowane w projekcie zniesienie z mocy prawa użytkowania wieczystego – jak się wydaje – jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Przede wszystkim należy zauważyć, że uwłaszczenie użytkownika wieczystego *ex lege* nie zawsze może odpowiadać jego woli. Wieczysty użytkownik może nie akceptować proponowanych obciążeń rekompensacyjnych, uznając dotychczasowe rozwiązania w zakresie opłat za korzystniejsze. Proponowane przymusowe przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności mogłoby spotkać się z zarzutem naruszenia praw nabytych. W tym miejscu należy zauważyć, że już obecnie – jak pokazuje praktyka – nie wszyscy użytkownicy wieczystości są zainteresowani nabyciem prawa własności nieruchomości na podstawie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*. Niebagatelny jest również wzgląd na faktyczne trudności przeprowadzenia uwłaszczenia z mocy prawa. Istnieje realna obawa, że organy administracyjne nie będą w stanie

w rozsądnym czasie wydać odpowiednich decyzji stwierdzających przekształcenie, a sądy je zarejestrować. Oznacza to, że ewentualne wejście w życie projektowanej ustawy mogłoby zahamować obrót nieruchomościami objętymi przekształceniem. Dopóki nie zostałyby wydana decyzja administracyjna potwierdzająca nabycie prawa własności, byłyby użytkownik wieczysty nie mógłby dokonać żadnych rozporządzeń nieruchomością. Z treści księgi wieczystej wynikałoby bowiem, że właścicielowi (byłemu użytkownikowi wieczystemu) przysługuje jedynie prawo użytkowania wieczystego, gdy tymczasem przysługiwałoby mu prawo własności. To właśnie prawo własności, a nie ujawnione w księdze wieczystej prawo użytkowania wieczystego, powinno być więc przedmiotem czynności rozporządzających. Sąd nie mógłby dokonać wpisu nowego właściciela, względnie wpisać prawa obciążającego prawo własności nieruchomości, bez przedstawienia potwierdzenia nabycia prawa własności przez byłego użytkownika wieczystego ze względu na art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece* (Dz. U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361, z późn. zm.) . Zgodnie z tym przepisem *wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami.*

Należy również zauważyć, że dokonane z mocy prawa przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność zwiększy w sposób istotny obciążenie sądów wieczystoksięgowych, co będzie wymagać wzmocnienia etatowego. Trudności mogą wystąpić również w ujawnieniu zmian stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych.

Budzi zastrzeżenia objęcie przekształceniem z mocy prawa wszystkich użytkowników wieczystych. Oznacza to, że w wyniku przekształcenia z mocy prawa, prawo własności nieruchomości nabędą wszystkie kategorie podmiotów gospodarczych o różnej kondycji finansowej, w tym podmioty zagraniczne, a także podmioty, które z racji prowadzonej działalności osiągają wysokie zyski. Może to zostać uznane za nieuzasadnione uprzywilejowanie podmiotów gospodarczych, które uzyskają prawo własności nieruchomości w wyniku projektowanego przekształcenia użytkowania wieczystego, w stosunku do podmiotów, które nabyły prawo własności nieruchomości na ogólnych zasadach rynkowych. Tym samym rozwiązanie takie może spotkać się z zarzutem naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

Należy także zauważyć, że warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w przypadku przedsiębiorców będących użytkownikami wieczystymi, powinny podlegać ocenie z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej.

Oplata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości ustalona w sposób określony w projekcie ustawy może być korzystniejsza niż wartość rynkowa przekształconej nieruchomości, a zatem nabycie prawa własności na warunkach preferencyjnych oraz ewentualne uzyskanie bonifikaty od opłat za przekształcenie będzie stanowić dla przedsiębiorców będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości korzyść w stosunku do podmiotów nabywających prawo własności na warunkach rynkowych. Może to spowodować spełnienie się przesłanek z art. 107 ust. 1 TFUE i uznanie wsparcia za pomoc publiczną. W związku z powyższym w przypadku, gdy przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności będzie dotyczyło nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, należy zapewnić zgodność dokonywanego przewłaszczenia z przepisami o pomocy publicznej.

Przewidywane uwłaszczenie wszystkich użytkowników wieczystych oznacza, że projektowana regulacja obejmie swoim zakresem również cudzoziemców (osoby fizyczne i prawne). Powyższe rozwiązanie kolidowałoby z przepisami ustawy z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.), a także z Traktatem Akcesyjnym Polski do Unii Europejskiej, który zapewnia 12 letni okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez cudzoziemców. Jednocześnie projekt różnicuje uprawnienia tej grupy podmiotów, bowiem cudzoziemcy nie będący użytkownikami wieczystymi i chcący nabyć nieruchomość na terytorium Polski zobowiązani będą poddać się procedurze przewidzianej w przepisach o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zaś cudzoziemcy będący użytkownikami wieczystymi naberą własność nieruchomości z mocy prawa.

Należy zauważyć, że nagła likwidacja instytucji prawa użytkowania wieczystego najsilniejszego, obok prawa własności, prawa do nieruchomości spowoduje lukę w systemie praw rzeczowych i pozbawi w sposób nagły podmioty publiczne podstawowego instrumentu udostępniania nieruchomości publicznych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że prawo użytkowania wieczystego jest bardzo atrakcyjne dla inwestorów na rynku nieruchomości, gdyż ze względu na swój charakter spełnia podobną rolę jak prawo własności nieruchomości, przy jednocześnie niższych niż w przypadku własności kosztach jego nabycia. Proponowany w projekcie sposób zniesienia prawa użytkowania wieczystego nie zapewnia inwestorom zainteresowanym nabyciem dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego czasu potrzebnego do przygotowania się do nabycia prawa własności nieruchomości, które ze swej natury jest droższe niż prawo użytkowania wieczystego. Rozwiązanie takie miałyby negatywny wpływ na rynek nieruchomości, a także na stosunki gospodarcze.

Niezależnie od powyższego zaproponowane w przedmiotowym projekcie rozwiązanie polegające na zniesieniu z dniem wejścia w życie ustawy możliwości ustanowienia prawa użytkowania wieczystego może rodzić skutek w postaci zablokowania realizowanych obecnie sukcesywnie przez samorządy i Skarb Państwa, procesów wyodrębniania własności lokali położonych w budynkach wielolokalowych. Na gruncie obowiązującego prawa nie jest bowiem możliwa sytuacja, w której w stosunku do jednej nieruchomości gruntowej, przysługiwałyby właścicielom lokali położonych na tej nieruchomości niejednorodne prawa (prawo użytkowania wieczystego i prawo własności). W związku z powyższym, likwidacja możliwości ustanawiania prawa użytkowania wieczystego wymaga wprowadzenia odpowiednio długiego okresu *vacatio legis* np.: 24 miesiące. Pozwoliłoby to na uporządkowanie i zakończenie trwających procedur związanych z ustanawianiem prawa użytkowania wieczystego.

Wątpliwości budzi też sposób ustalenia wynagrodzenia (opłaty) za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Ustalenie owego wynagrodzenia w wysokości równej sumie opłat za użytkowanie wieczyste, które użytkownik wieczysty miałby płacić do czasu wygaśnięcia tego prawa, nie rekompensuje utraty prawa własności nieruchomości, lecz jedynie utracone korzyści, jakie dotychczasowemu właścicielowi przysługiwałyby z tytułu obciążenia jego nieruchomości prawem użytkowania wieczystego. Należałoby rozważyć zatem, czy takie rozwiązanie nie prowadzi do pozbawienia własności bez odpowiedniego ekwiwalentu, a więc czy nie narusza przepisów Konstytucji (art. 21, art. 64 i art. 165).

Należy przy tym zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z projektowanej regulacji dla finansów publicznych, a szczególnie dla jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane rozwiązanie zmierza do trwałego pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego istotnej części majątku, z którego dochody stanowią jedno ze źródeł finansowania ich zadań własnych. Ze sprawozdań budżetowych sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że ich dochody z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości w latach 2007 – 2010 kształtują się następująco: 2007 r. – 777 mln zł; 2008 r. - 825 mln zł; 2009 r. – 879 mln zł; 2010 – 975 mln zł.

Mając na uwadze przedstawione powyżej zastrzeżenia co do projektowanej regulacji wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłaby likwidacja użytkowania wieczystego i uwłaszczenie użytkowników wieczystych przeprowadzone nie z mocy prawa, lecz w sposób ewolucyjny. Mógłby on polegać na tym, że zniesiono by możliwość ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego (art. 2 projektu), natomiast uwłaszczenie następowaloby

na wniosek użytkownika wieczystego, realizowany w postaci decyzji o charakterze konstytutywnym, w której byłby ustalany zakres świadczeń rekompensacyjnych. Wniosek taki zobowiązywałby organ administracji do wydania pozytywnej decyzji administracyjnej, a odmowa uwzględnienia wniosku podlegałaby, po wyczerpaniu drogi administracyjnej, zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W konsekwencji nie wszystkie użytkownia wieczyste od razu uległyby likwidacji. Do istniejących nadal użytkownia wieczystych stosowane byłyby dotychczasowe przepisy utrzymane w mocy na podstawie przepisów przejściowych.

Proponowane w projekcie rozwiązania nasuwają także uwagi szczegółowe.

Wątpliwości budzi przyjęta konstrukcja zmiany ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* polegająca na nadaniu nowego brzmienia art. 1 tej ustawy (art. 1 pkt 1 projektu). Projektowany przepis ma treść: „Z dniem wejścia w życie ustawy prawo wieczystego użytkowania przekształca się z mocy prawa w prawo własności nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego”. Nadanie takiej treści art. 1 nowelizowanej ustawy, która weszła z życie 13 października 2005 r., może sugerować, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpiło z tym dniem, tj. 13 października 2005 r., zwłaszcza, że brak jest w projekcie ustawy przepisu przejściowego w tym zakresie. Podobne zastrzeżenie budzi również nowe brzmienie art. 2 zmienianej ustawy (art. 1 pkt 2 projektu).

Uzupełnienia wymaga projektowany art. 3 zmienianej ustawy (art. 1 pkt 3 projektu), wprowadzający wymóg wydania przez właściwe organy decyzji, która ma stanowić podstawę wpisu własności nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. W projektowanym przepisie nie określono terminu wystąpienia przez użytkownika wieczystego z wnioskiem o jej wydanie. Wydaje się, że określenie takiego terminu jest niezbędne, choćby ze względu na przyśpieszenie składania wniosków o wydanie decyzji.

Zaproponowana w art. 1 pkt 4 projektu zmiana art. 4 ust. 2 nowelizowanej ustawy przewidująca nowe zasady ustalenia odpłatności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie obejmuje użytkowników wieczystych, którzy nie uiszczają opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Do takiej grupy użytkowników wieczystych należą np. użytkownicy wieczyści, którzy nabyli to prawo na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. *o gospodarce w miastach i osiedlach* (Dz.U. z 1969 r, Nr 22, poz. 159, z późn. zm.). Ustawa ta przewidywała możliwość jednorazowego wniesienia opłat rocznych za cały okres użytkowania wieczystego. Ponadto

do grupy użytkowników wieczystych nie uiszczających opłaty rocznej należy m.in. Polski Związek Działkowców oraz spółki kolejowe, które na podstawie art. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, z późn. zm.) są zwolnione z opłat z tytułu użytkowania wieczystego za nieruchomości zajęte pod infrastrukturę kolejową, a także wielu innych użytkowników wieczystych (np. szkoły wyższe). W projektowanych przepisach należałoby zatem rozstrzygnąć o sposobie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego tym podmiotom.

Z projektowanej treści art. 4 ust 1 i 2 zmienianej ustawy wynika, że korzystny sposób odpłatności, opierający się na rekompensacie jedynie utraconych korzyści, miałby zastosowanie przede wszystkim do użytkowników wieczystych będących podmiotami gospodarczymi, gdyż w ust. 3 tego artykułu wprowadzono możliwość zastosowania w stosunku do osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości przeznaczonych i wykorzystywanych na cele mieszkaniowe oraz spółdzielni mieszkaniowych odmiennego systemu odpłatności, opierającego się na rekompensacie wartości prawa własności nieruchomości, pomniejszonej o wartość prawa użytkowania wieczystego. Jedynie w stosunku do tych osób projektodawcy zaproponowali możliwość oprocentowania części opłaty, która zostałaby rozłożona na raty. Natomiast w ust. 1 art. 4, czyli w odniesieniu np. do podmiotów gospodarczych, pomimo rozłożenia odpłatności na raty, nie zaproponowano regulacji przewidującej oprocentowanie tych rat, które uwzględniałoby np. inflację.

Ponadto w projektowanym przepisie art. 4 ust. 10 nowelizowanej ustawy (art. 1 pkt 4 projektu) nie jest zrozumiałe odesłanie do ust. 7 – 9 tego artykułu, dotyczących przymusowych bonifikat od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, gdyż projekt nie przewiduje obowiązkowych bonifikat za to przekształcenie w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. (sygn. akt K 9/08) stwierdził niezgodność art. 4 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wskazuje, że udzielenie bonifikat jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego właściwego do wydania decyzji przekształceniowej.

Doprecyzowania wymagają przepisy przejściowe projektu. Projektodawcy przy ich formułowaniu nie uwzględnili różnorodności podmiotowej użytkowników wieczystych oraz

różnych sposobów uzyskania tego prawa. W projekcie nie odniesiono się do sytuacji nie zakończonych postępowań potwierdzających nabycie użytkownika wieczystego z mocy prawa lub z mocy innych zdarzeń, np. z dniem wpisu do odpowiedniego rejestru. Powyższa uwaga dotyczy również toczących się postępowań administracyjnych potwierdzających nabycia prawa użytkownika wieczystego m.in. na podstawie art. 200, 201 oraz 202 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm), czy też art. 34 i art. 37a ustawy z dnia 8 września 2000 r. *o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe* (Dz. U., Nr 84, poz.948, z późn. zm.), a także innych przepisów. Do powyższych postępowań nie będzie miał zastosowania art. 3 projektu, bowiem przepis ten odnosi się do roszczeń o ustanowienie prawa użytkownika wieczystego. Należy również wskazać na szczególnego rodzaju użytkownika wieczystego, którym jest Polski Związek Działkowców. Jest to organizacja skupiająca osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogródkach działkowych. Tym samym to ta organizacja, a nie osoby fizyczne faktycznie użytkujące i ponoszące nakłady na działki uzyska na mocy projektowanej regulacji prawo własności nieruchomości.

W projekcie występują również błędy natury legislacyjnej i redakcyjnej, np: błędny tytuł projektowanej ustawy, nadmierna kazuistyka w redakcji przepisów, w szczególności w art. 4 ust. 3 projektu, zamienne używanie określeń „wieczyste użytkowanie” i ”użytkowanie wieczyste”, nieprawidłowości w oznaczeniu przepisów ustawy *o gospodarce nieruchomościami*.

III. Z zastrzeżeniem przedstawionych uwag, Rada Ministrów opowiada się za skierowaniem *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3859)* do dalszych prac legislacyjnych.