

Zbigniew Łosiński

Nowelizacja ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności

Zmiany w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹ to efekt oceny stosunkowo krótkiego funkcjonowania przepisów uwłaszczeniowych. Charakteryzujący je brak wystarczającej precyzji prowadził w konsekwencji do niepotrzebnych nieporozumień i błędnych interpretacji. Nowelizacja² wprowadza niezbędne uściślenia odpowiadające wyraźnie zarysowanym potrzebom praktyki oraz rozbudowuje problematykę materialnoprawną. Nie daje jednak gwarancji, iż ustawa będzie funkcjonowała w sposób nie budzący żadnych wątpliwości.

1. Artykuł 1 ust. 2 otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym przepisy ustawy stosuje się do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 r., a także do osób fizycznych będących ich następcami prawnymi i złożą wniosek, o którym mowa w art. 2, do dnia 31 grudnia 2000 r.

Rozważania trzeba rozpocząć od dwóch uwag porządkujących. Po pierwsze, brak jakichkolwiek rozróżnień w kwestii następstwa prawnego

¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

² Ustawa z dnia 3 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1998 r. Nr 156, poz. 1020).

uprawnia wniosek, iż zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* chodzi w równym stopniu o następstwo prawne tak pod tytułem ogólnym, jak i szczególnym³. Po drugie, z uwagi na fakt, iż przewidziany koniec terminu do wykonania czynności (31 grudnia 2000 r.) przypada na dzień uznany za ustawowo wolny od pracy (niedziela), jej prawną skuteczność wyznacza w rzeczywistości data 2 stycznia 2001 r.

Znowelizowany art. 1 ust. 2 stanowi istotne *novum*, zważywszy, iż do tej pory przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w zakresie, w jakim było ono odpłatne, mogło nastąpić jedynie na rzecz osób figurujących w księgach wieczystych jako użytkownicy wieczysti w dniu ogłoszenia ustawy. Ich sukcesorzy nie mieli żadnych podstaw prawnych do występowania z wnioskami przekształceniowymi. Obecne stanowisko ustawodawcy w tej kwestii zasługuje na aprobatę, aczkolwiek z jednym wyjątkiem. Dotyczy on prawnej zasadności utrzymywania rozwiązania przydającego rolę warunku *sine qua non* przekształcenia dacie nabycia użytkowania wieczystego. W ustanowieniu daty granicznej, a także w samym fakcie jej przesunięcia, można się doszukać swoistego rozstrzelenia aksjologicznego. Siłę powyższego wniosku wzmacnia konstatacja, iż ograniczenie podmiotowe wynika z treści ustawy, choć w żaden sposób nie daje się wywieść z jej celu. Mamy zatem do czynienia ze stanem, w którym prawodawca stara się w jednym akcie prawnym godzić dwie przeciwstawne sobie tendencje, mimo iż jest to nielogiczne i nieracjonalne zarazem.

2. Doniosłe znaczenie wiązać trzeba z art. 1 ust. 2a. Zawarto w nim regułę, w myśl której przepis art. 1 ust. 2 znajduje zastosowanie także do tych osób fizycznych, z którymi przed dniem 31 października 1998 r. zawarto notarialne umowy ustanawiające prawo użytkowania wieczystego. W tych przypadkach wydanie decyzji w sprawie przekształcenia będzie mogło nastąpić po dokonaniu wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej.

Przyjęte rozwiązanie eliminuje poważny niedostatek dotychczasowej nieściślej regulacji prawnej, pozwalającej wnioskować o przyznaniu umowie notarialnej ustanawiającej użytkowanie wieczyste znaczenia aktu

³ Na temat zawartości jurydycznej terminu: „następstwo prawne” zob. np. Z. R a d a Ń - ski, *Prawo cywilne - część ogólna*. Warszawa 1994, s. 88 i nast.; A. Wo l t e r, *Prawo cywilne - część ogólna*. Warszawa 1979, s. 128 i nast.

powodującego powstanie tego prawa, a w konsekwencji o przełamaniu dla celów uwłaszczenia zasady konstytutywności wpisu wieczystoksięgowego⁴. Podkreślić należy, iż ustęp 2a nie przyniósł rzeczywistej zmiany hipotezy art. 1 ust. 2. W istocie ma on jedynie znaczenie porządkujące. Doprecyzowuje tekst prawny, zapewniając tym samym lepszą komunikatywność.

3. W znowelizowanej ustawie znalazł się zapis o odpowiednim stosowaniu mechanizmu przekształceniowego do osób fizycznych, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania⁵ albo do ich następców, będących posiadaczami tych gospodarstw (art. lust. 4).

Warto odnotować, iż *gros* osób, o których mowa, uzyskało już tytuły własności przedmiotowych nieruchomości w drodze prawomocnych orzeczeń o wykonaniu aktów nadania⁶ oraz w trybie uwłaszczenia regulowanego dekretem z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych⁷. Wyjaśnić przy tym trzeba, iż wzmiankowane orzekanie nie stanowiło reguły (na 483 307 gospodarstw osadniczych istniejących w 1950 r. jedynie około 100 000 uzyskało orzeczenie o wykonaniu aktu nadania⁸), a zakres uwłaszczenia z 1951 r. był ograniczony podmiotowo, obejmując tych osadników, którzy w dniu wejścia w życie dekretu posiadali gospodarstwa i up-

⁴ Podstawy takiej konstatacji upatrywać można było w treści § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1997 r. Nr 157, poz. 1037). W tej kwestii zob. np. G. K o b u s z e w s k a - B o n i e c k a, *Użytkownik może stać się właścicielem*, *Gazeta Prawna* z dnia 23 czerwca 1998 r., nr 24, s. 40.

⁵ W tej formie prawnej otrzymywali nieruchomości osadnicy, którzy przybyli na obszar Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska w ramach tzw. akcji osiedleńczej kierowanej przez władze państwowe oraz autochtoni uzyskujący obywatelstwo polskie. Sam akt nadania należy kwalifikować jako dokument (szczególny rodzaj decyzji administracyjnej) dający prawo do posiadania i użytkowania nieruchomości rolnej. Podstawę prawną wydawania aktów nadania stanowił dekret z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. z 1946 r. Nr 49, poz. 279 z późn. zm.). Zob. też dekret z dnia 13 września 1946 r. o organizacji komisji ziemskich (Dz.U. z 1946 r. Nr 61, poz. 340).

⁶ Zob. art. 31 cyt. w przypisie 5 dekretu z dnia 6 września 1946 r.

⁷ Dz.U. z 1951 r. Nr 46, poz. 340 z późn. zm.

⁸ Por. H. Ś w i ą t k o w s k i, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 66.

rawiali je osobiście albo przez członków rodziny żyjących z nimi we wspólności gospodarczej. Powyższe ustalenie stanowi podstawę wniosku, iż hipoteza art. 1 ust. 4 w zakresie, w którym nie dotyczy „następców/posiadaczy”, obejmuje osoby, które na podstawie aktu nadania objęły gospodarstwo rolne w posiadanie celem korzystania i pobierania z niego pożytków, i do dnia dzisiejszego nie zmieniły (względem gospodarstwa) swego statusu prawnorzecznego.

Ubocznie zauważyć trzeba, iż w omawianym przepisie ustawodawca nie nawiązał do instytucji następstwa prawnego, lecz posłużył się ogólną formułą „następstwa”. Posunięcia tego nie można tłumaczyć intencją uniezależnienia możliwości uwłaszczenia od rodzaju posiadania. Zamiast tego wskazać wypada, iż prawa wynikające z aktu nadania zostały ukształtowane jako niezbywalne i nie podlegające dziedziczeniu prawa o charakterze osobistym⁹. Wydaje się, iż prawidłowa wykładnia art. 1 ust. 4 powinna uwzględniać ten właśnie aspekt, choć wniosek w tym względzie nie może mieć charakteru ustalenia ponad wszelką wątpliwość.

4. Ustawodawca, nowelizując ustawę, dodał do art. 1 nowy ust. 5, z którego wynika, iż przepisy uwłaszczeniowe stosuje się odpowiednio do osób fizycznych będących właścicielami lokali, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu, jeżeli spełnione zostaną łącznie (kumulatywnie) dwa warunki. Po pierwsze, wniosek przekształceniowy złożą wszyscy współużytkownicy wieczystości do dnia 31 grudnia 2000 r.; w razie braku zgody stosuje się odpowiednio art. 199 k.c., co oznacza, że ci współużytkownicy wieczystości, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie¹⁰, mając na względzie cel zamierzonej czynności i interesy wszystkich współużytkowników¹¹. Po drugie, w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności współużytkownicy wieczystości staną się wyłącznymi współwłaścicielami całej nieruchomości gruntowej.

⁹ Zob. art. 27 cyt. w przypisie 5 dekretu z dnia 6 września 1946 r.

¹⁰ Po przeprowadzeniu postępowania w trybie nieprocesowym.

wane te stany faktyczne, w których właściciel wyodrębnionego lokalu w domu wielolokalowym nie tyle jest negatywnie nastawiony do przekształcenia, co porozumienie z nim napotyka na trudne do przezwyciężenia przeszkody. Może tu chodzić np. o długotrwałą

Pod względem merytorycznym nowa regulacja nie nasuwa istotnych zastrzeżeń¹². Refleksja krytyczna jest innej natury. Uzasadniony wydaje się osąd, iż dokonana interwencja prawodawcza jest odległa od realizacji postulatu zupełności unormowania. 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 mają praktyczną możliwość korzystania z wykreowanego ustawą mechanizmu uwłaszczeniowego. Można poprzestać na wskazaniu, iż uwłaszczenie w przypadku współużytkowania jest całkowicie zablokowane wówczas, gdy właścicielem choćby jednego lokalu w domu wielolokalowym (a tym samym współuprawnionym w zakresie użytkowania wieczystego gruntu, na którym dom wielolokalowy się znajduje) jest osoba prawna^{12a}. Z uwagi na brak formalnoprawnych ograniczeń możliwości ustanawiania odrębnej własności lokalu na rzecz takich podmiotów, sygnalizowany problem może mieć realne znaczenie w praktyce.

Trudno proponować szczegółowe rozwiązania w tej materii. W moim odczuciu, nie może wchodzić w grę posiłkowe stosowanie przepisu art. 357¹ k.c. umożliwiającego, między innymi, rozwiązanie umowy z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków (klauzula *rebus sic stantibus*). Trzeba zauważyć, iż rozstrzygając podobną kolizyjną sytuację, Sąd Najwyższy (w uzasadnieniu uchwały z dnia 24 czerwca 1994 r.¹³) stwierdził, iż „(...) rozważania dotyczące możliwości zastosowania art. 357¹ k.c. mogą dotyczyć wyłącznie umowy o oddanie gruntu we współużytkowanie wieczyste. Nie jest natomiast możliwe rozwiązanie umowy sprzedaży **[lokalu znajdującego się na takim gruncie - podkr. moje Z.Ł.]**, bowiem z chwilą zawarcia tej umowy następują (jednorazowo) skutki z nią związane, przede wszystkim zaś przeniesienie własności. Umowa sprzedaży nie tworzy

chorobę uniemożliwiającą podjęcie decyzji, ośpienie umysłowe wywołane uwiędem starczym, nieobecność połączoną z brakiem danych na temat aktualnego miejsca pobytu *etc.*

¹² Pomijam kwestię niefortunnej redakcji przepisu art. 1 ust. 5 pkt 1, która może rodzić mylną sugestię, iż wszyscy współużytkownicy wieczystości muszą złożyć jeden wspólny wniosek.

nym zakresie zgłosił J. K r e m i s, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, Rejent 1999, nr 2, s. 33.

¹³ III CZP 79/94, OSN 1994, nr 12, poz. 240.

bowiem stosunku prawnego o charakterze ciągłym, co umożliwiłoby jej rozwiązanie". Nawet odmienne zapatrywanie w interesującej nas kwestii nie rozwiązywałoby w pełni problemu, przy zważeniu, iż umowa nie jest jedynym możliwym źródłem wyodrębnienia nieruchomości lokalowej.

Na tym nie koniec możliwych do wyobrażenia komplikacji. Moim zdaniem, istnieje potrzeba rozwiązania możliwej do zaistnienia (z teoretycznego punktu widzenia) sytuacji, w której tylko część lokali znajdujących się w budynku wielolokalowym została sprzedana przed dniem 31 października 1998 r. Do zablokowania uwłaszczenia współużytkowników wieczystych wystarczy, by choć jeden nabywca lokalu uzyskał udział w użytkowaniu wieczystym gruntu po tym fakcie. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, iż bez wpływu na trafność powyższego rozumowania pozostają spory doktrynalne związane z próbą rozstrzygnięcia, czy po „skreśleniu” art. 21 ust. 1 u.g.g.w.n.¹⁴ (mocą art. 38 pkt 1 ustawy o w.l.¹⁵) zachowana została „możliwość” ustanawiania użytkowania wieczystego przy okazji sprzedaży lokali państwowych i komunalnych¹⁶. Nawet gdyby ewentualność taką wykluczyć (co wydaje się nieracjonalne), nie sposób wyobrazić sobie, by mogło to się wiązać z naruszeniem praw nabytych w poprzednim stanie prawnym”. Skoro tak, to w sytuacji, w której przed utratą mocy obowiązującej przez art. 21 ust. 1 u.g.g.w.n. Skarb Państwa lub gmina sprzedał(a) pierwszy lokal w domu wielolokalowym, oddając nabywcy lokalu grunt we

¹⁴ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 1994 r. Nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

¹⁶ Zob. w szczególności E.Gniewek, *Nieruchomość wspólna według ustawy o własności lokali*. Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1995, nr 2, s. 177 i 178. Por też E. Drozd, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*. Komentarz, Kraków 1995, s. 110 i 111.

¹⁷ Prawa nabyte powinny być chronione ze względu na zasadę państwa prawnego, a w szczególności z uwagi na wynikającą z niej zasadę zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego, a także znajduje oparcie w zasadzie legalności działania organów państwa i samorządu. Co do istoty zasady ochrony praw nabytych zob. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone m.in. w orzeczeniach U. 1/86, K. 1/88, K. 3/88, K. 7/89, K. 5/90, K. 7/90, K. 9/90, K. 12/90 oraz szczegółową analizę T. Zielińskiego, *Ochrona praw nabytych - zasada państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1992, nr 3, wraz z podaną tam obszerną literaturą.

współużytkowanie wieczyste, tożsamo muszą kształtować się prawa do gruntu nabywców dalszych lokali, niezależnie od dnia, w którym dojdzie do ich sprzedaży, a zatem także wówczas, gdy fakt ów będzie następował po dniu 31 października 1998 r.

W konkluzji tej części rozważań podnieść trzeba, iż obecny stan prawny w rozpatrywanej materii nie zasługuje na aprobatę. Jego eliminacja w drodze zastosowania jakiegokolwiek z metod wykładni nie wydaje się możliwa. Co więcej, można tu upatrywać nie znajdującego uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli, prowadzącego do naruszenia konstytucyjnej formuły równości¹⁸. Ustawodawca nie dostrzegł szczególnej sytuacji prawno-rzeczowej określonej grupy osób posiadających relewantne cechy podmiotów uprawnionych do przekształcenia, o którym mowa w ustawie, a co za tym idzie - nie wypracował stosownych rozwiązań, które umożliwiłyby w praktyce zachowanie równości w płaszczyźnie stosowania prawa.

5. Uzupełniono postanowienia dotyczące hipoteki przymusowej zabezpieczającej należność z tytułu uwłaszczenia, dodając, że podstawą ujawnienia hipoteki w księdze wieczystej jest ostateczna decyzja w sprawie przekształcenia (art. 7 ust. 1 zd. 2).

Regulacji tej warto poświęcić nieco więcej uwagi, gdyż wbrew - jakby się mogło wydawać - jasnej treści, może ona rodzić pewne nieporozumienia.

Z formalnego punktu widzenia konkluzja, iż wskazana decyzja nie stanowi tytułu wykonawczego w rozumieniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym wydaje się oczywista. Nie można też raczej zakładać, iż mamy do czynienia z tytułem wykonawczym bez klauzuli wykonalności (tzw. tytuł wykonawczy z mocy prawa, *ex lege*). Z drugiej strony kategorię redakcyjną przepisu skłania do wniosku, iż domniemaną intencją prawodawcy było zniesienie (w rozważanym zakresie) potrzeby uruchamiania sądowego postępowania klauzulowego. Mając to na uwadze, przyjąć trzeba, że sensu zabiegu legislacyjnego polegającego na dodaniu zd. 2 do ust. 1 art. 7 nie powinno się ograniczać restryktywną interpretacją prowadzącą decyzję do roli li tylko tytułu egzekucyjnego w rozumieniu art.

¹⁸ Zob. art. 32 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Na temat zasady równości wobec prawa (równości w prawie) zob. bogaty dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, m.in. orzeczenia: U. 7/87, K. 3/89, K. 6/ 89, K. 5/91, K. 15/91.

777 pkt 3 k.p.c. Taka *ratio legis* musiałaby się opierać na założeniu, iż ustawodawca nie działa racjonalnie, zważywszy, że status tytułu egzekucyjnego można było wiązać z decyzją już w stanie prawnym sprzed nowelizacji, w drodze stosownej wykładni przepisu art. 2 ust. 2. W związku z powyższym, najbardziej zasadna wydaje się konstatacja, iż decyzja w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności to nie będący tytułem wykonawczym dokument zrównany z tytułami wykonawczymi. Logiczną konsekwencją powyższego ustalenia musi być z kolei pytanie o wzajemną relację rozpatrywanego art. 7 ust. 1 zd. 2 do przepisu art. 109 u.k.w.h.¹⁹ Dla utrzymania postawionej tezy w odpowiedzi przyjąć należy, iż powstającą na wskazanej linii sprzeczność należy rozstrzygać w myśl reguły *lex specialis derogat legi generali*.

Pozostając przy omawianej problematyce, można sformułować wątpliwość o bardziej ogólnym charakterze, streszczającą się w pytaniu, czy przewidziana w ustawie koncepcja zabezpieczenia wierzytelności nie powinna zostać zastąpiona konstrukcją opartą o prawnofinansową instytucję hipoteki ustawowej (art. 66 u.k.w.h.). Krok taki, w moim odczuciu, dałby mocniejsze gwarancje wierzycielom oraz wyeliminowałby wszelkie wątpliwości związane z użytym w art. 7 ustawy sformułowaniem sugerującym^{19a}, iż hipoteka przymusowa przysługuje w razie uwłaszczenia niejako z mocy samego prawa, co jest nie do pogodzenia z rozwiązaniami prawa hipotecznego dotyczącymi tego rodzaju zabezpieczenia.

Zważywszy, iż w ordynacji podatkowej²⁰ poszerzono grono podmiotów, na rzecz których hipoteka ustawowa może być ustanowiona (obecnie mają do niej prawo także jednostki samorządu terytorialnego²¹), skonstatować trzeba brak formalnoprawnych przeszkód wykorzystania tej instytucji dla potrzeb ustawy uwłaszczeniowej.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 1982 r. Nr 19, poz. 147 z późn. zm.).

^{19a} Jak trafnie zauważył S. R u d n i c k i, [w:] *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z dnia 4.09.1997 r. o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, nr 11, s. 432.

²⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.).

²¹ Zob. art. 34 ustawy cytowanej w przypisie 21.

6. Nowością jest zapis, zgodnie z którym decyzja w sprawie przekształcenia określa (obok wysokości raty rocznej) całą należność związaną z opłatą za przekształcenie (art. 5 ust. 4). Sens tego rozwiązania tłumaczyć trzeba m.in. w nawiązaniu do przyjętej koncepcji zabezpieczenia należności z tytułu przekształcenia. Wzbogacając treść art. 5, ustawodawca zamierzał, jak się wydaje, zrezygnować z odstąpienia od jednej z kardynalnych reguł instytucji hipoteki, tj. od zasady oznaczoneści hipoteki (art. 68 u.k.w.h.). Cel ten nie został, moim zdaniem, konsekwentnie zrealizowany. Teza taka znajduje uzasadnienie w treści przepisu ust. 2 art. 5 ustanawiającego zasadę, iż wysokość raty rocznej z tytułu przekształcenia jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 1997, waloryzowanej corocznie na podstawie średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni. Okoliczność ta (waloryzacja) przesądza z kolei, iż rzeczywisty zakres obciążenia nieruchomości nie jest znany z góry. Jeśli zaś tak, to odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 68 u.k.w.h. (w regulacji uwłaszczeniowej) ciągle pozostaje faktem.

7. Unormowano sytuację użytkowników wieczystych, którzy zapłacili za cały okres trwania tego prawa oraz tych, którzy wnieśli skumulowane opłaty roczne za okres krótszy niż czas, na który użytkowanie wieczyste zostało ustanowione²².

W odniesieniu do pierwszej grupy podmiotów postanowiono (art. 6 ust. 1 pkt 5), iż uwłaszczenie następuje nieodpłatnie (notabene przewidziany w art. 6 ust. 1 ustawy katalog podmiotów korzystających z tego typu preferencji poszerzono także o użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych, którzy wnieśli czynsz symboliczny lub opłatę symboliczną na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i

²² Możliwość jednorazowego wnoszenia opłat rocznych za cały okres użytkowania wieczystego lub część tego okresu wprowadziły przepisy uchwały Nr 101 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste terenów w miastach (M.P. z 1976 r. Nr 23, poz. 103). Możliwość ta istniała do dnia 1 stycznia 1986 r., tj. do dnia, w którym zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego (j-t. Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78). Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1994 r. III CZP 188/93 (OSNCP 1994, nr 9, poz. 169).

użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy²³ - art. 6 ust. 1 pkt 6, oraz o osoby, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania - art. 6 ust. 1a). W stosunku natomiast do tych, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za część okresu użytkowania wieczystego, przyjęto rozwiązanie (art. 5a) polegające na tym, że część wniesionej opłaty, odpowiadającą nie wykorzystanemu okresowi użytkowania wieczystego, przypadającemu po 31 grudnia 1997 r., zaliczać się będzie na poczet opłaty, za przekształcenie, przyjmując, że każdy opłacony rok odpowiada opłacie rocznej. Jeżeli prawidłowo przeprowadzone wyliczenia wykażą niedopłatę, wówczas rata roczna opłaty ustalona zostanie w wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste na dzień wydania decyzji uwłaszczeniowej, ustalonej w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁴. W przypadku wystąpienia nadpłaty, nie zostanie ona zwrócona.

Na tle powołanych przepisów rysuje się wątpliwość, którą najłatwiej ukazać na prostym przykładzie. Przyjmijmy, iż użytkownik wieczysty, który uzyskał swoje prawo np. w 1980 r., wniósł jednorazową opłatę za część okresu jego trwania. Uściślijmy, iż użytkowanie, o którym mowa, zostało ustanowione na 99 lat, wysokość raty rocznej ustalono na poziomie 400 złotych, a ostatnim opłaconym rokiem był rok 1997. Powstaje pytanie, w jaki sposób (a ściślej, na jakiej podstawie) obliczyć wysokość raty opłaty uwłaszczeniowej. W grę wchodzi, jak się wydaje, dwa konkurencyjne rozwiązania. Zaaprobowanie jednego z nich zależy od sposobu rozumienia ustawowego wyrażenia „niedopłata”. Albo uznamy, iż obejmuje ono swym zakresem znaczeniowym tylko i wyłącznie wynik operacji matematycznej, dokonywanej w odniesieniu do sytuacji opisanej w hipotezie art. 5a pkt 1 - wówczas podstawą określenia opłaty będzie art. 5 ust. 2, albo też przyjmujemy, że jako „niedopłata” kwalifikujemy także globalną wielkość, do wniesienia której użytkownik wieczysty byłby zobowiązany, gdyby (wcześniej) nie został uwłaszczony - wówczas podstawą określenia opłaty powinien być nowy art. 5a pkt 2.

²³ Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279. Stosownie do art. 7 dekretu dotychczasowi właściciele gruntu lub ich prawni następcy mogli otrzymać prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną (obecnie prawo użytkowania wieczystego), jeżeli otrzymanie takiego prawa dawało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowy.

²⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Stylizacja przepisu art. 5a każe opowiedzieć się raczej za pierwszym członem rozpatrywanej alternatywy. To z kolei uprawnia wniosek, iż w praktyce uwłaszczeniowej dojdzie do zbyt daleko idącego, moim zdaniem, uprzywilejowania użytkownika wieczystego, którego sytuacja została zarysowana. Prawidłowe obliczenia, uwzględniające oczywistą niedopuszczalność aktualizacji wysokości opłaty rocznej za skapitalizowany okres oraz dokonaną w 1995 r. denominację złotego, wykażą iż będzie on zobowiązany uiszczać przez 10 lat raty roczne opłaty przekształceniowej w wysokości 4 groszy. Zaryzykować można twierdzenie, iż stan taki narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości, zwłaszcza w stosunku do osób, które z tytułu uwłaszczenia wnoszą sumy poważnie obciążające ich budżety. Postulat *de lege ferenda* powinien zmierzać w kierunku zrezygnowania z traktowania opłaty rocznej za 1997 r. jako podstawy naliczania należności uwłaszczeniowej, na rzecz konieczności jej ustalania w oparciu o wycenę nieruchomości dokonywaną na dzień decyzji w sprawie przekształcenia. Oczywiście można się zastanawiać, czy zakres postulowanej rezygnacji (ze względów praktycznych i ekonomicznych) powinien być ograniczony jedynie do stanów faktycznych, analogicznych do wyżej opisanego, czy też powinien obejmować wszelkie przypadki, w których opłata roczna za użytkowanie wieczyste nie była aktualizowana na rok 1997²⁵.

Analiza art. 5a nasuwa również inną krytyczną refleksję. Jak już była mowa, wskazany przepis statuuje zasadę, w myśl której w razie wystąpienia niedopłaty nowy właściciel dopłaca różnicę, natomiast w wypadku wystąpienia nadpłaty urząd jej nie zwraca. Nie powinno być wątpliwości, iż regulacja ta ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego możliwość odmiennego uregulowania kwestii w drodze porozumienia stron wydaje się być wykluczona. Oczywisty dysonans, wynikający z zestawienia obu sytuacji, musi budzić zdecydowany sprzeciw. Brak zachowania właściwej w tym względzie symetrii narusza zasadę *fairplay*, a tym samym jawi się jako swoiste nadużycie prawodawcze.

²⁵ Praktyka odnotowuje konkretne sytuacje, w których mimo wzrostu wartości gruntów stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego, wysokość opłat rocznych z tytułu wykonywania tego prawa z różnych przyczyn (niejednokrotnie powodem jest zwykłe urzędnicze niechlujstwo) nie ulega zmianie w trybie aktualizacji przez okres nawet kilku lat.

8. Zgodnie z nowym zapisem ustawy (art. 5 ust. 4a), raty roczne należności przekształceniowej (z wyjątkiem pierwszej) nowi właściciele wnoszą do dnia 31 marca każdego roku kalendarzowego. Pierwszą ratą roczną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja przekształceniowa stała się ostateczna²⁶.

Kwestię do dyskusji stanowi natomiast pytanie, czy dopuszczalny jest "Jednoczesny" pobór opłaty za użytkowanie wieczyste i opłaty uwłaszczeniowej za rok, w którym złożono wniosek o przekształcenie^{26a}. Zaakceptowanie przez praktykę pozytywnego poglądu w tej materii byłoby, moim zdaniem, krokiem zdecydowanie zbyt daleko idącym, aczkolwiek *de lege lata* możliwym do obrony.

9. Do art. 5 dodany został ust. 1a w brzmieniu, z którego wynika, iż do okresów, od których zależy liczba rat opłaty za przekształcenie, wlicza się okres korzystania z prawa użytkowania wieczystego przez wnioskodawcę oraz jego poprzedników prawnych. W rezultacie należy przyjąć, iż każde następstwo prawne powoduje możliwość sumowania okresów, z takim skutkiem, że stają się one, dla potrzeb transformacji, jednym okresem. Z merytorycznego punktu widzenia nowela nie wniosła w omawianym zakresie wiele nowego. W istocie przesądziła tylko *expressis verbis* trafność dotychczasowej wykładni przepisów w tym względzie.

W ścisłym związku z poruszaną problematyką pozostaje unormowanie znowelizowanego art. 5 ust. 3. Wprowadza on zasadę, iż okres użytkowania wieczystego liczy się, nie jak dotychczas do dnia wejścia w życie ustawy, lecz do dnia wydania decyzji o przekształceniu. Rozwiązanie to w pełni zasługuje na aprobatę.

10. Zgodnie z przyjętą koncepcją zabezpieczenia należności związanych z opłatami za przekształcenie poszczególnych udziałów w prawie wieczystego użytkowania we współwłasność, Skarbowi Państwa albo gminie przysługują hipoteki przymusowe obciążające nieruchomości lokalowe tych osób, na rzecz których nastąpiło przekształcenie (art. 7 ust. 2).

²⁶ Decyzja administracyjna staje się ostateczna po upływie 14 dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

^{26a} Por. J. K r e m i s, *op. cit.*, s. 54.

Zastrzeżenia budzi terminologia zastosowana w powołanym przepisie. Ustawodawca operuje określeniem „gmina”, nie zważając na zmianę stanu prawnego, w zakresie regulacji uwłaszczeniowej, wynikającą z u.k.²⁷ Przypomnijmy, iż mocą art. 144 u.k. użyty w przepisach ustawy uwłaszczeniowej (w różnych przypadkach) wyraz „gmina” zastąpiony został (użytymi w odpowiednich przypadkach) wyrazami „jednostka samorządu terytorialnego”. Niefortunne brzmienie nowego art. 7 ust. 2 wprowadza zatem swoisty i nieuzasadniony dualizm, który może stanowić źródło niepotrzebnego zamieszania prawnego.

11. Na zakończenie rozważań warto odnotować zawarte w ustawie nowelizacyjnej unormowanie intertemporalne. Znalazło ono legislacyjny wyraz w art. 2 noweli, stanowiącym, iż do spraw wszczętych, lecz nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się jej przepisy. Posłużono się zatem mającym liczne walory prakseologiczne rozwiązaniem opartym na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa. Nie bez znaczenia dla tej ostatniej jest zapis, zgodnie z którym nowe przepisy wchodzi w życie w krótkim czasie 14 dni od ich ogłoszenia (art. 4 noweli)²⁸.

W podsumowaniu można sformułować przypuszczenie, iż kwestie wskazane w niniejszym omówieniu nie będą miały charakteru ustaleń czysto teoretycznych. Należy jednocześnie żywić uzasadnioną obawę, że lista przedstawionych wątpliwości nie jest wyczerpująca. Doświadczenia związane z dotychczasowym funkcjonowaniem ustawy każą wnosić, iż praktyce uwłaszczeniowej trudno będzie uporać się ze wszystkimi znakami zapytania. Warto zatem, aby temat był kontynuowany.

²⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

²⁸ Ustawę ogłoszono dnia 21 grudnia 1998 r., a zatem zaczęła obowiązywać 5 stycznia 1999 r.