

Henryk Cioch
Hanna Witczak

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w świetle nowego stanu prawnego

Z dniem 28 lipca 2001 r. zaczęły obowiązywać przepisy znowelizowanej ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności¹. Na tę regulację oczekiwali zwłaszcza wieczyści użytkownicy, w sprawach których, wobec utraty mocy obowiązującej przez niektóre przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r.², zawieszono postępowania przekształceniowe. Zapewne z niepokojem losy ustawy śledzili potencjalnie uprawnieni, którzy z jej dobrodziejstw nie zdążyli jeszcze skorzystać³, licząc na przedłużenie terminu składania wniosków o przekształcenie.

Obok najbardziej pożądaných regulacji, dotyczących nowych zasad ustalania i uiszczania opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, nowela rozszerzyła krąg podmiotów, względem których przekształcenie dokonywane będzie nieodpłatnie. Zgodnie z oczekiwaniami przedłużony został termin składania wniosków w przedmiocie przekształcenia do końca 2002 r.

¹ Ustawa o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności została uchwalona 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 72, poz. 749).

² Jest to data uchwalenia pierwotnego tekstu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781).

³ Termin składania wniosków w przedmiocie przekształcenia minął 31 grudnia 2000 r. (art. 1 ustawy o przekształceniu...).

Tytułem wprowadzenia przypomnijmy jedynie, że zaliczana do przedsięwzięć ustawodawczych, które prowadzą do przeobrażenia stosunków własnościowych w Polsce, uchwalona dnia 4 września 1997 r. ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Wśród motywów, jakimi kierował się ustawodawca⁴, bardzo ważne miejsce zajmowała, wobec konieczności wymogu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, decyzja o usunięciu z polskiego porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego, jako nie przystającej do prawa światowego⁵. Z uwagi na zawarte w ustawie ograniczenia podmiotowe i czasowe⁶ nikt tak naprawdę nie spodziewał się, że dzięki niej dokona się

⁴ Intencje ustawodawcy przypomina Z. Czeszejko-Sochacki w zdaniu odrębnym do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K. 8/98): „zasadniczym celem było znoszenie (nie udało się pełne, jednorazowe zniesienie) instytucji wieczystego użytkowania w polskim prawie, uwłaszczenie dotychczasowych użytkowników i w ten sposób umocnienie bezpieczeństwa prawnego oraz dalsze przekształcanie ustroju gospodarczego”. Obok wyżej wskazanego, celem ustawy stać się miało także wzmocnienie praw do nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych oraz rekompensata szkód, jakie w wyniku II wojny światowej, a także przemian, jakie po niej nastąpiły, ponieśli obywatele polscy.

⁵ Chybiony, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wydaje się być zarzut, iż prawo użytkowania wieczystego nie odpowiada standardom europejskim. Instytucje umożliwiające zainteresowanym przeprowadzanie inwestycji, bez konieczności zakupu gruntu, znane były już prawu rzymskiemu, występowały także w prawie babilońskim i grecko-egipskim (*emfiteuza*). Dzisiaj w wielu systemach prawnych znaleźć można konstrukcje o zbliżonym przeznaczeniu, choć zróżnicowanej postaci normatywnej. Należy do nich np. francuska „dzierzawa w celu zabudowy” (uprawnionemu przysługuje zbywalne, terminowe prawo rzeczowe do nieruchomości; jednocześnie ma on obowiązek wzniesienia na gruncie budynku lub urządzenia oraz uiszczania corocznej opłaty). Trybunał Konstytucyjny postrzega prawo wieczystego użytkowania, aktualnie pozbawione cech administracyjnego nacisku, jako „sprawne narzędzie gospodarki rynkowej, dostępne dla wszystkich podmiotów na równych zasadach”. Nie bez znaczenia pozostają wspomniane już aspekty ekonomiczne tej instytucji (Uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 IV 2000 r., s. 12). Zob. także: E. G n i e w e k, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, nr 2, s. 14-15 oraz R. K u n i c k i, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998, s. 78.

⁶ W literaturze wielokrotnie krytykowano wąski (na co wskazuje sam tytuł ustawy) podmiotowy zakres tego unormowania. Por. w szczególności: S. R u d n i c k i, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4 IX 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, nr 11, s. 429; A. K o s i b a, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 168; H. C i o c h, *Przekształcenie...*, jw., s. 11-12; J. K r e -

zasadniczy przełom w polskim porządku prawnym⁷. Wręcz można by zarzykować stwierdzenie, że ustawa z dnia września 1997 r. nie tylko nie ograniczyła rozległego zakresu stosowania użytkowania wieczystego, ale poprzez – między innymi – ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z możliwości przekształcenia do osób fizycznych ustawodawca potwierdził celowość utrzymania instytucji użytkowania wieczystego w naszym porządku prawnym⁸.

Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności od początku obowiązywania wzbudzała szereg kontrowersji. Jej zasadniczym mankamentem pozostawał jednak brak całościowego rozwiązania w kwestii użytkowania wieczystego. Z uwagi na liczne usterki natury jurystycznej, przestrzegano przed trudnościami i komplikacjami, jakie mogą się pojawić przy jej stosowaniu⁹.

m i s, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, Rejent 1999, nr 2, s. 31 oraz A. C i s e k, J. K r e m i s, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 9-10. Ograniczenia czasowe wynikają nie tylko z konieczności złożenia wniosku o przekształcenie w nieprzekraczalnym terminie 31 XII 2000 r. (obecnie – 31 XII 2002 r.). O przekształcenie mogą się ubiegać jedynie ci wieczyści użytkownicy (i ich następcy prawni), którzy swoje prawo nabyli przed dniem 31 X 1998 r.

⁷ Zob. w tej kwestii stanowisko B. Z a ł ę s k i e j - Ś w i ą t k i e w i c z, która w ustawie o przekształceniu... widzi szansę na uporządkowanie instytucji wieczystego użytkowania (*Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Rejent 1998, nr 7-8, s. 177). Z poglądem tym można by polemizować.

⁸ Tak H. C i o c h, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1998, nr 12, s. 10-11. Zob. także E. G n i e w e k, *O przyszłości...*, jw., s. 13 i 15. Dotychczas nie została jednoznacznie rozstrzygnięta kwestia przyszłości użytkowania wieczystego. W dyskusji obok głosów krytyki i towarzyszącemu jej stanowisku, by tę niezrozumiałą i dziwaczną konstrukcję wyeliminować z katalogu praw rzeczowych, są i poglądy zgoła odmienne. Celowość utrzymania w polskim porządku prawnym instytucji użytkowania wieczystego, a nawet jej rozbudowania, poprzez rozszerzenie o grunty prywatne, akcentuje Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (Zob. stenogram z posiedzenia w dniu 19 V 1999 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej, s. 28-29). Szczegółowo propozycje rozwiązania „problemu” wieczystego użytkowania oraz, na wypadek utrzymania tej instytucji w polskim porządku prawnym, uwagi *de lege ferenda* przedstawił E. G n i e w e k (jw., s. 14-30; t e n ż e, *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego – refleksje wstępne*, Rejent 1998, nr 4, s. 28-34; t e n ż e, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999, s. 259-263).

⁹ Zob. w szczególności: A. K o s i b a, jw., s. 174; S. R u d n i c k i, jw.; H. C i o c h, jw., s. 11-12 oraz Z. C z a r n i k, *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999, s. 7-8.

Pojawiały się głosy o niekonstytucyjności niektórych z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań¹⁰. Umiarkowany entuzjazm dotyczył jedynie trybu i warunków, na jakich przekształcenie będzie dokonywane, a słuszność intencji ustawodawcy co do uwłaszczenia nie budziła wątpliwości¹¹. Trudno nie dostrzegać korzyści natury prawnej, jakie stać się miały udziałem nowych właścicieli. Jakkolwiek treść prawa własności i prawa wieczystego użytkownika wydaje się być zbliżona, nie bez wpływu na sytuację wieczystego użytkownika pozostają terminowość i odpłatność użytkownika wieczystego oraz silna pozycja właściciela, który sprawuje kontrolę nad sposobem wykorzystania gruntu (co do jego zgodności z umową) przez wieczystego użytkownika.

Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, wobec dokonywania przekształcenia nie z mocy prawa, jak to pierwotnie zakładano, ale w postępowaniu administracyjnym, krytykowano jako niewiele różniące się od zaproponowanego przez ustawodawcę w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹². Na korzyść nowego uregulowania przemawiać miała wysokość opłat¹³ za uzyskanie prawa własności, które usta-

¹⁰ Zarzut niekonstytucyjności przepisów ustawy o przekształceniu ... podnieśli: A. K o s i b a, jw., s. 168 oraz J. K r e m i s, jw., s. 32-33. O „niesłusznej dysproporcji pomiędzy prawem wieczystego użytkownika przysługującego osobom fizycznym i osobom prawnym”, która czyni ustawę „błędem legislacyjnym”, pisał E. G n i e w e k, *Katalog...*, jw., s. 31. Zob. również: H. C i o c h, H. W i t c z a k, *Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1999, nr 6-7, s. 15-16.

¹¹ Negatywne stanowisko wobec zaproponowanego przez ustawodawcę rozwiązania mieli jedynie przedstawiciele samorządu terytorialnego. Od początku, a więc już na etapie dyskusji nad celowością uchwalenia ustawy o przekształceniu..., byli jej zdecydowanymi przeciwnikami. Trudno się dziwić, skoro przyjęcie ustawy było równoznaczne z pozbawieniem gmin dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości czy opłat za wieczyste użytkowanie. Z drugiej strony podczas prac nad kształtem ustawy swoistą „grupę nacisku” stanowili sami użytkownicy wieczystości, zaniepokojeni o los przysługującego im prawa, które po znalezieniu się Polski w strukturach europejskich mogłoby zostać zakwestionowane przez przedwojennych właścicieli. Tak J. P i l c z y Ń s k i, *Własność zamiast użytkowania wieczystego*, Rzeczpospolita z dnia 25 sierpnia 1997 r.

¹² Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm. Por. art. 32 ustawy.

¹³ Jako zasadę ustawa przyjęła odpłatność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność. Wyjątki od niej zostały zawarte w art. 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu... Kolejne nowelizacje (z dnia 3 XII 1998 r. oraz 21 VI 2001 r.) sukcesywnie rozszerzały uprzywilejowany krąg uprawnionych. Niektórzy wskutek orzeczenia

lono na znacznie niższym poziomie¹⁴ niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹⁵.

Wysokość opłaty za przekształcenie uzależniono od czasu trwania użytkowania wieczystego¹⁶ według zasady: dłuższy okres – niższa opłata. Wybór sposobu uiszczania opłat ustawodawca pozostawił potencjalnie uprawnionemu, który już we wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność mógł określić, jak wykona swoje zobowiązanie wobec dotychczasowego właściciela nieruchomości: jednorazowo czy też w kilku lub kilkunastu rocznych ratach¹⁷. Jako podstawę dla ustalenia wysokości raty rocznej a w konsekwencji opłaty za przekształcenie, przyjęto wysokość waloryzowanej corocznie w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni opłaty rocznej, jaką wieczysty użytkownik winien był uiścić¹⁸ w roku 1997. Zmianę

Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 12 IV 2000 r.) takiego prawa (do nieodpłatnego przekształcenia) zostali pozbawieni. Do zagadnienia wrócimy w dalszej części pracy.

¹⁴ Maksymalnie opłaty te miały wynosić 20% wartości nieruchomości.

¹⁵ Zob. B. Załęska-Świątkiewicz, *iw.*, s. 175-176.

¹⁶ Obecnie okresy trwania użytkowania wieczystego liczone są do dnia wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 5 ust. 3 ustawy o przekształceniu... w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 3 XII 1998 r.). Jest to rozwiązanie, z punktu widzenia wnioskodawcy korzystniejsze od poprzedniego, gdzie terminem końcowym (jednakowym dla wszystkich zainteresowanych) dla ustalenia okresów trwania wieczystego użytkowania była data wejścia w życie ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu..., czyli 1 stycznia 1998 r. Zob. na ten temat A. Cisek, J. Kremis, *iw.*, s. 43.

¹⁷ W literaturze zwracano już uwagę, iż raty te nie mają charakteru świadczeń okresowych, co nie pozostaje bez wpływu na termin przedawnienia roszczeń z tytułu ich uiszczenia. Na temat świadczeń okresowych zob.: T. Wiśniewski, [w:] G. Bieniek, H. Cieplą, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, *Cz. Żuławska, Komentarz do kodeksu cywilnego*. Ks. III. *Zobowiązania*, t. I, pod red. G. Bienka, Warszawa 1999, s. 11-12 oraz W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 54-55.

¹⁸ Zasadnie przestrzega się w piśmiennictwie przed utożsamianiem tych dwóch opłat. Przede wszystkim różny jest ich charakter. Opłata za przekształcenie jest opłatą „za nabycie własności”. Natomiast wieczysty użytkownik, dopóki jego prawo istnieje, płaci „za korzystanie z cudzej rzeczy”. Jest to „swoisty czynsz”. Tak A. Cisek, J. Kremis, *iw.*, s. 35-36. E. Gniewek przytacza pogląd, zgodnie z którym pierwsza opłata ma charakter opłaty za nabycie prawa użytkowania wieczystego, opłaty roczne zaś – „charakter czynszu lub tennu” (*Obrót nieruchomościami...*, *iw.*, s. 436 i powołana tam literatura).

w tym zakresie wprowadziła nowela z dnia 3 grudnia 1998 r.¹⁹ Wysokość raty rocznej, będącej podstawą obliczenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, uzależnił ustawodawca od daty nabycia użytkowania wieczystego, zachowując pierwotnie przyjętą zasadę dokonywania, w sposób w ustawie przewidziany, corocznej waloryzacji²⁰. I tak dla użytkowników wieczystych, którzy swoje prawo nabyli przed dniem 1 stycznia 1998 r., wysokość raty rocznej składającej się na opłatę za przekształcenie odpowiadać miała wysokości odpowiednio zwaloryzowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 1997. Ci, którzy wieczystymi użytkownikami stali się po 31 grudnia 1997 r., jako podstawę do obliczenia opłaty za przekształcenie winni byli przyjąć opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za rok 1998. Nowela z dnia 3 grudnia 1998 r. zachowała pierwotnie przyjętą regułę, uzależniającą liczbę rat opłaty za przekształcenie od czasu trwania użytkowania wieczystego, z zastrzeżeniem, iż nie chodzi tu jedynie o okres korzystania z prawa przez wnioskodawcę, ale także przez jego poprzedników prawnych²¹.

Optymistyczne, choć nie mające nic wspólnego z rzeczywistością, założenie o dokonanej przez właściwe organy, w stosunku do wszystkich gruntów pozostających w użytkowaniu wieczystym, aktualizacji opłat na lata 1997 i 1998 w pełni uzasadniałoby akceptację przyjętej regulacji. Tymczasem, na co zwracano już uwagę w literaturze²², wobec – niejednokrotnie – zaniechania przewidzianej w ustawie²³ aktualizacji opłat za wieczyste

¹⁹ 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. 98).

²⁰ Por. art. 5 ust. 2 (i dodany ust. 2a) ustawy o przekształceniu w brzmieniu przed i po noweli z dnia 3 XII 1998 r.

²¹ Krytycznie zmianę ocenili m.in.: A. C i s e k, J. K r e m i s, jw., s. 39 oraz Z. C z a r n i k, jw., s. 40.

²² Zob. w szczególności: A. C i s e k, J. K r e m i s, jw., s. 41-42 oraz J. K r e m i s, *Uwłaszczenie...*, jw., s. 51-52.

²³ W ustawie z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która szczegółowo reguluje zasady aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania (zob. w szczególności art. 77 i 148 ust. 4 ustawy). Polega ona na dostosowaniu wysokości opłat do zmieniających się warunków rynkowych (można ją przeprowadzić ze względu na zmianę wartości nieruchomości). Szerzej na ten temat: E. M z y k, [w:] G. B i e n i e k, A. H o p f e r, Z. M a r m a j, E. M z y k, R. • r ó b e k, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, pod red. G. Bieńka, t. I, Zielona Góra 2000, s. 381-384 oraz M. W o l a n i n, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 215-216 i 310.

użytkowanie, opłaty te mają charakter symboliczny, co realnie „przekłada się” na wysokość opłaty za przekształcenie, należnej dotychczasowemu właścicielowi.

Dezaprobacie przyjętych rozwiązań towarzyszyły godne uwagi propozycje zmian, pozwalające uniknąć w przyszłości zarzutu „nierównoprawnego traktowania użytkowników wieczystych przez właścicieli nieruchomości, a także przez ustawodawcę”²⁴. Wyjście z pułapki przyjętych w tym zakresie przez ustawodawcę rozwiązań gwarantować miało zastosowanie istniejącego już w polskim prawie, mniej skomplikowanego niż zaproponowany w ustawie o przekształceniu..., „wzorca odpłatności za uwłaszczenie”²⁵. Słuszność uwag *de lege ferenda* potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji także sam ustawodawca.

W szczególności ów brak odpowiedniej rekompensaty finansowej, przy dosyć preferencyjnych zasadach uzyskiwania własności przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, wzbudził sprzeciw gmin, wnioskujących o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z dnia 4 września 1997 r.²⁶ W ocenie wnioskodawczyń ich wywłaszczenie, gdyż tak należy określić skutek ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, nastąpiło bez słusznego odszkodowania²⁷. Tym samym, wobec pozbawienia gmin części dochodów własnych, uzyskiwanych z posiadanego przez nie majątku²⁸, nastąpiło znaczne pogorszenie ich sytuacji finansowej, zwłaszcza że zubożeniu nie towarzyszyło pozyskanie środków finansowych z innych źródeł. Nie uległa również ograniczeniu ilość zadań własnych przewidzianych do realizacji przez gminy poprzez wyeliminowanie niektórych z nich bądź chociażby

²⁴ A. Cisek, J. Kremis, jw., s. 42.

²⁵ Jw., s. 36.

²⁶ Początkowo kwestionowano jako niezgodną z Konstytucją całą ustawę z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu... Jednak przed przystąpieniem do rozpoznania wniosków Trybunał Konstytucyjny, kierując się potrzebą uściślenia zakresu kontroli, zwrócił się do gmin o wskazanie konkretnych przepisów, sprzecznych w ich ocenie z ustawą zasadniczą. Chociaż gminy podnosiły, że szczególnym przykładem niezgodności z Konstytucją są przepisy normujące zasady ustalania opłat za przekształcenie (art. 5 i 5a ustawy) oraz art. 1 ustawy, żadna z uchwał rady miejskiej zakresu kontroli nie zawężyła (z uzasadnienia wyroku TK z dnia 12 IV 2000 r., s. 7-8).

²⁷ Które powinno odpowiadać rynkowej wartości utraconego prawa.

²⁸ Zob. art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz.U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983).

zmniejszenie zakresu już zaplanowanych. Wobec powyższego ustawa skutecznie zburzyła równowagę między zadaniami gmin a ich dochodami.

Wieczyste użytkowanie, zresztą wbrew swojej nazwie, jest prawem terminowym, ustanawianym z reguły na 99 lat, z możliwością przedłużenia umowy na dalszy okres. Odmowę uzasadniać może jedynie ważny interes społeczny (art. 236 k.c.). W czasie trwania użytkowania wieczystego, corocznie budżet gminy wzbogaca opłata roczna z tego tytułu²⁹, w wysokości wskazanej w umowie. Nie bez znaczenia dla wysokości takiej opłaty pozostaje wartość nieruchomości. O ile ulegnie ona wzrostowi, przepisy (art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami)³⁰ przewidują możliwość, ale tylko jednorazowo w ciągu roku, aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania.

Już na etapie prac nad ustawą nie ulegało wątpliwości, że koszt wprowadzenia w życie możliwości przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. ponieść będą musiały gminy. Jednak mimo świadomości spowodowania znacznego uszczerbku finansowego nie zaproponowano im żadnej rekompensaty. „Osłoda” dla dotychczasowych właścicieli stać się miały nieadekwatne do wartości utraconego prawa, przewidziane w ustawie opłaty za przekształcenie wieczystego użytkowania³¹. Analiza szacunkowa Ministra Finansów, na którą powołuje się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. (K. 8/98)³², wykazała, że dochody uzyskiwane przez gminy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności będą ponad sześciokrotnie niższe od dochodów, na jakie gminy – dotychczasowi właściciele nieruchomości – mogłyby liczyć w sytuacji oddania gruntów w użytkowanie wieczyste³³.

²⁹ Art. 238 k.c. stanowi, że przez czas trwania swego prawa wieczysty użytkownik uiszcza opłatę roczną. Szczegółowe przepisy (o charakterze bezwzględnie obowiązującym), dotyczące opłat z tytułu wieczystego użytkowania zawiera ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce... (art. 67-81 ustawy).

³⁰ Patrz przypis 24.

³¹ Ustawa z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... i tak w korzystniejszym, bo odpłatnym „wariancie”, wprowadziła wymóg maksymalnie (w sytuacji, gdy użytkowanie wieczyste trwało do 5 lat) 15 rat rocznych za przekształcenie.

³² Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 352.

³³ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 IV 2000 r., s. 32-37.

Powołanym już wyżej wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2000 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r., regulujących zasady ustalania opłaty za przekształcenie wieczystego użytkowania w prawo własności (art. 5 i 5a)³⁴. Przepisy uznano za sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także naruszające art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji³⁵. Utrata mocy obowiązującej przez powołane przepisy uniemożliwiła³⁶ wydawanie decyzji w sprawach już wszczętych, ale nie zakończonych oraz stawiała pod znakiem zapytania los wnioskodawców, którzy z uprawnienia wskazanego w ustawie zdecydują się skorzystać³⁷. Tym samym nie budziła wątpliwości konieczność przeprowadzenia prac nad projektem znowelizowanej ustawy w trybie pilnym i jak najrychlejszego uchwalenia zmian, co stało się dnia 21 czerwca 2001 r.

³⁴ Art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Sentencje wszystkich orzeczeń dotyczących kontroli norm podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym ogłoszony był akt normatywny (art. 190 ust. 2). Z dniem ogłoszenia orzeczenie wchodzi w życie, co oznacza, że z tą chwilą akt normatywny (przepis w tym akcie zawarty) traci moc obowiązującą, o ile TK nie określi innego terminu utraty mocy obowiązującej ustawy w części uznanej za niezgodną z Konstytucją (art. 190 ust. 3). Art. 5 i 5a ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... utraciły moc z dniem 14 kwietnia 2000 r. Patrz przypis 32.

³⁵ Art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz stanowi, że jednostkom tym przysługuje własność i inne prawa majątkowe. Gwarancję udziału j.s.t. w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań statuuje art. 167 ust. 1. W ust. 2 art. 167 wymienione zostały rodzaje dochodów j.s.t.

³⁶ Jakkolwiek nie utracił mocy obowiązującej art. 4 ustawy o przekształceniu... (wobec czego z reguły przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności następować miało odpłatnie), jednak nie istniała podstawa prawna pozwalająca na ustalenie wysokości opłaty należnej dotychczasowemu właścicielowi. Według stanowiska rządu, funkcjonowanie ustawy w takim kształcie pozbawione było „sensu prawnego”, wydawane być mogły jedynie decyzje częściowe – bez orzekania o wysokości opłaty za przekształcenie (Uzasadnienie projektu rządowego ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, pismo z dnia 6 III 2001 r., druk nr 2674, s. 3). Zob. na ten temat: S. Rudnicki, [w:] S. Rudnicki, G. Bieniek, S. Dmowski, S. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, pod red. S. Rudnickiego, wyd. IV, Warszawa 2001, s. 789-790.

³⁷ Na gruncie stanu prawnego obowiązującego w dniu utraty mocy przez powołane wyżej przepisy zainteresowani mogli składać wnioski o przekształcenie jeszcze przez ponad osiem miesięcy. Patrz przypis 3.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności przewiduje (art. 1 ust. 2), iż do ustalenia opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność znajdują zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4)³⁸. Przyjęcie sformułowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami zasad ustalania opłat za przekształcenie stać się miało nie tylko gwarancją uzyskania przez dotychczasowych właścicieli „słusznego odszkodowania”, ale również, mając na uwadze wieczystych użytkowników, wobec których przekształcenia dokonano na mniej korzystnych zasadach, czyniło zadość konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa.

Na gruncie znowelizowanych przepisów podstawą do obliczenia opłaty za przekształcenie jest więc cena nieruchomości, czyli wyrażona w pieniądzu jej wartość, określona przez powołanego w tym celu rzeczoznawcę majątkowego (art. 67 ust. 1 ustawy)³⁹. Na poczet ceny nieruchomości ulegać będzie zaliczeniu kwota odpowiadająca wartości rynkowej użytkownika wieczystego danej nieruchomości, ustalonej według stanu na dzień

³⁸ Warto zaznaczyć, iż bardziej korzystne, z punktu widzenia przyszłego właściciela, zasady ustalania opłaty za przekształcenie przewidywał poselski projekt zmian do ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... Zgodnie z art. 1 pkt 2 projektu (druk nr 2637, pismo z dnia 30 stycznia 2001 r.) opłata miała się składać z 99 rat rocznych, z uwzględnieniem liczby wniesionych już przez wnioskodawcę i jego poprzedników prawnych rat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Wysokość raty rocznej wynosić miała 1/99, ustalonej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (czyli w oparciu o wartość rynkową, określoną przez powołanych rzeczoznawców majątkowych), ceny gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Zaproponowano również inny tryb uiszczania opłaty. Raty roczne nowi właściciele mieliby wpłacać do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok, z wyjątkiem pierwszej, którą należałoby uiścić w terminie 14 dni od daty, w której decyzja o przekształceniu stała się ostateczna. Taki system ustalania opłat ma wiele słabych punktów. Niewątpliwie jednym z najistotniejszych jest brak waloryzacji poszczególnych rat, co czyni je nieadekwatnymi do ekonomicznej wartości prawa własności i w efekcie spowoduje brak słusznego odszkodowania dla dotychczasowego właściciela. Zob. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu..., druk nr 2637 – X (pismo z dnia 22 marca 2001 r.), s. 1-3.

³⁹ Zasadnicze znaczenie dla ustalenia wysokości opłaty za przekształcenie mieć będzie cena (wartość) rynkowa nieruchomości. Jej definicję zawiera art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce...

sprzedaży⁴⁰. Bardzo korzystną z punktu widzenia przyszłego właściciela jest możliwość rozłożenia opłaty za przekształcenie na raty, maksymalnie na 10 lat, z tym że pierwszą ratę będzie on obowiązany uiścić najpóźniej w dniu dokonania przekształcenia⁴¹. Kolejne, wraz z oprocentowaniem równym stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP, wpłacać należy w terminach uzgodnionych przez byłego i nowego właściciela. W sytuacji rozłożenia na raty opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność przewidziany został wymóg zabezpieczenia należności przysługującej właścicielowi nieruchomości, w szczególności zabezpieczenia hipotecznego. Na uwagę zasługuje możliwość zastosowania przez wojewodę w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a przez radę lub sejmik w stosunku do nieruchomości stanowiących własność odpowiednio gminy, powiatu lub województwa – umownych stawek oprocentowania.

Odmienne zasady ustalania opłaty za przekształcenie przewidziano w sytuacji dokonania w okresie ostatnich dwóch lat przed złożeniem wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Wówczas wysokość opłaty za przekształcenie zależeć będzie od określonej dla celów aktualizacji wartości nieruchomości⁴².

Nowe zasady ustalania opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność nie wykluczają jednak sytuacji, w których ta opłata żadną miarą nie będzie odpowiednikiem wartości rynkowej gruntu. Przepisy znowelizowanej ustawy pozwalają bowiem w pewnych ściśle określonych wypadkach na udzielanie bonifikat.

Od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czyli właściwej rady gminy lub powiatu lub sejmiku samorządowego, a w sto-

⁴⁰ Art. 69 ustawy o gospodarce... G. B i e n i e k zwraca uwagę, że konstrukcja zaliczenia na poczet ceny wartości użytkowania wieczystego jest, w przeciwieństwie do zaproponowanego w ustawie o przekształceniu... sposobu obliczania opłat należnych dotychczasowym właścicielom, „jasna i czytelna” (*Komentarz do ustawy...*, jw., s. 367).

⁴¹ Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności następuje na podstawie prawomocnej decyzji administracyjnej. Wątpliwości dotyczące określenia, z jaką chwilą przekształcenie następuje, rozstrzygnięto na korzyść stanowiska, że przekształcenie dokonuje się z chwilą wpisu w księdze wieczystej prawa własności, które zastępuje miejsce prawa słabszego – użytkowania wieczystego. Tak H. C i o c h, jw., s. 15.

⁴² Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu...

sunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa od wojewody zależęć będzie przyznanie (bądź nie)⁴³ i jednocześnie określenie wysokości bonifikaty od opłaty za przekształcenie. Przepisy nie precyzują, jakiego rzędu bonifikat udzielać mogą uprawnione organy. Jedynym ograniczeniem jest charakter nieruchomości pozostającej w wieczystym użytkowaniu. Na niższą opłatę liczyć mogą tylko ci, którzy w wieczyste użytkowanie otrzymali nieruchomość wykorzystywaną lub przeznaczoną na cele mieszkaniowe⁴⁴.

Nowe zasady ustalania opłat za przekształcenie wieczystego użytkownika w prawo własności w pełni zasługują na uznanie. W szczególności czynią one zadość zasadzie, na którą zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny⁴⁵, aby opłata za przekształcenie była równa różnicy między wartością rynkową prawa własności i prawa użytkowania wieczystego. Zgłaszane obawy, iż tak ustalona opłata będzie zbyt dolegliwa dla przyszłego właściciela, są bezzasadne nie tylko z racji przewidzianej w przepisach możliwości rozłożenia takiej należności na raty, ale także dlatego, że w obrocie cywilnoprawnym wartość wieczystego użytkowania nieznacznie odbiega od wartości prawa własności⁴⁶.

Przepisy znowelizowanej ustawy rozszerzyły katalog podmiotów, w stosunku do których przekształcenie wieczystego użytkowania we własność

⁴³ Dodany przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu... art. 4a ust. 3 stanowi, iż organ uprawniony do wydania decyzji „może udzielić bonifikaty od opłaty...”.

⁴⁴ System bonifikat przyjęty w nowelizacji ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... pochodzi z projektu rządowego. Zupełnie inną propozycję przedstawili posłowie. W myśl art. 1 ust. 2 projektu, osobom, które prawo użytkowania wieczystego nabyły przed dniem 5 XII 1990 r., (i ich następcom prawnym) uprawnione organy mogłyby obniżyć cenę nieruchomości, będącej podstawą do ustalenia wysokości rat rocznych, nie więcej jednak niż o połowę. Ci, którzy wieczystymi użytkownikami stali się między 5 XII 1990 r. a 31 X 1998 r. mogli liczyć na pomniejszenie ceny nieruchomości maksymalnie o 1/4.

⁴⁵ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 IV 2000 r., s. 36-37, 42-43.

⁴⁶ Kwestionując trafność rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w zakresie ustalania opłat za przekształcenie, bardzo cenne uwagi sformułowali swego czasu A. C i s e k i J. K r e m i s. Podnosili wówczas, iż zaletą przyjęcia unormowań z ustawy o gospodarce nieruchomościami jest „obiektywizacja opłaty za uwłaszczenie” (obecnie brak aktualizacji opłat z tytułu wieczystego użytkowania na lata 1997-1998 nie ma już wpływu na wysokość należności dotychczasowego właściciela) oraz zniesienie „indywidualnych ulg, przysługujących poszczególnym wieczystym użytkownikom niejednokrotnie tylko w roku 1997” (jw., s. 36).

następuje nieodpłatnie⁴⁷. W grupie szczególnie uprzywilejowanych znalazły się osoby fizyczne, którym nieruchomości oddano w użytkowanie wieczyste w zamian za przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wszelkich tytułów przed dniem 5 grudnia 1990 r.⁴⁸ Wprawdzie brzmienie zmienił także art. 6 ust. 1 pkt 6, wydaje się jednak, iż jest to zmiana natury redakcyjnej. W stosunku do dotychczasowych właścicieli tzw. gruntów warszawskich (lub ich następców prawnych), którzy na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴⁹ otrzymali prawo wieczystej dzierżawy lub prawo zabudowy (prawo użytkowania wieczystego)⁵⁰, bez względu na termin przyznania tego prawa bądź termin wniesienia czynszu czy opłaty⁵¹, przekształcenie nadal następować będzie nieodpłatnie⁵².

Trudno również uznać za rewolucyjną modyfikację należącego do najbardziej kontrowersyjnych art. 1 ust. 5 ustawy o przekształceniu prawa

⁴⁷ Jako zasadę ustawa wprowadziła odpłatność przekształcenia, od której wyjątki enumeratywnie wyliczone przewidywał art. 6 ustawy o przekształceniu... Podmioty, którym przyznano prawo do tak preferencyjnego przekształcenia, ujęto w dwóch grupach. Do pierwszej z nich zaliczono byłych właścicieli, którzy swojego prawa zostali pozbawieni, czy to na skutek działań wojennych, czy też w następstwie aktów podejmowanych przez władze po jej zakończeniu. Uprzywilejowanie tej grupy podmiotów nie budziło sprzeciwu, ustawa przywracała im utracony status prawny. Natomiast przepisy pozwalające skorzystać z nieodpłatnego przekształcenia wieczystym użytkownikom, którzy uzyskali swoje prawo nieodpłatnie bądź wnieśli za cały okres użytkowania wieczystego całą opłatę, zostały uznane niezgodne z ustawą zasadniczą. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż podmioty te uzyskały pewną wartość, za którą nie zapłaciły (Uzasadnienie wyroku TK z dnia 12 IV 2000 r., s. 37-39).

⁴⁸ Art. 1 pkt 3a ustawy z dnia 21 VI 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu...

⁴⁹ Dz. U. Z 1945 r. Nr 50, poz. 279.

⁵⁰ Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159), tj. z dniem 21 października 1961 r., ustanowione na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu... prawo zabudowy i prawo wieczystej dzierżawy *ex lege* uległo przekształceniu w prawo wieczystego użytkowania.

⁵¹ Art. 1 pkt 3b ustawy z dnia 21 VI 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu...

⁵² Przed nowelizacją art. 6 ust. 1 pkt 6 stanowił, iż prawo do nieodpłatnego przekształcenia mają wieczyści użytkownicy i ich następcy prawni, którzy wnieśli czynsz symboliczny lub opłatę symboliczną, o której mowa w art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu... A prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną gmina przyznać mogła jedynie dotychczasowemu właścicielowi gruntu. Zob. w szczególności: J. W i n i a r z, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 68-71 oraz R. K u n i c k i, jw., s. 43-44.

użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁵³. Z mocy tego przepisu krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności został rozszerzony o będące właścicielami lokali osoby fizyczne, którym przysługuje udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jako w prawie związanym z własnością wyodrębnionego lokalu⁵⁴. Warunkiem skutecznego uwłaszczenia tej grupy podmiotów było kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek. Pierwsza z nich dotyczyła złożenia w nieprzekraczalnym terminie 31 grudnia 2000 r. wniosku o przekształcenie przez wszystkich współużytkowników, którzy są właścicielami wyodrębnionych w budynku lokali⁵⁵. Druga formułowała wymóg, by w wyniku przekształcenia wyłącznymi właścicielami nieruchomości gruntowej stali się wszyscy współużytkownicy wieczystości.

Statuuując wymóg zgodnego wniosku, ustawa wykluczyła możliwość żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jedynie przez niektórych spośród uprawnionych. Z rozwiązaniem takim w pełni należy się zgodzić. Nie jest bowiem znana polskiemu prawu konstrukcja wieczystego użytkowania na gruncie stanowiącym współwłasność Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) i osoby fizycznej (osób fizycznych). Wątpliwości budziła jedynie druga ze wskazanych przesłanek.

⁵³ Ust. 5 art. 1 został dodany nowelą z dnia 3 XII 1998 r. (art. 1 pkt 1c noweli).

⁵⁴ Współużytkowanie wieczyste dotyczyć może również nieruchomości niezabudowanej. Możliwość przekształcenia w tej sytuacji wspólnego prawa nie była w literaturze kwestionowana. Zgodnie przyjmuje się, iż na gruncie ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... taka możliwość istnieje, choć, jak słusznie zauważa G. B i e n i e k, nigdzie „nie zostało to wyartykułowane” (*Komentarz do ustawy...*, jw., s. 223). Zob. także A. C i s e k, J. K r e m i s, jw., s. 16-17. Spór toczy się jedynie wokół dopuszczalności, na wypadek braku zgody wszystkich użytkowników wieczystych, odpowiedniego stosowania art. 199 k.c. Za stosowaniem powołanego przepisu opowiada się G. B i e n i e k (jw.). Odmiennego zdania są A. C i s e k i J. K r e m i s (jw., s. 19).

⁵⁵ Wszelkie trudności z osiągnięciem konsensusu pozwalało usunąć odpowiednie stosowanie art. 199 k.c. w zw. z art. 204 k.c., regulujących kwestie dokonywania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną. Brak jednomyślności (zgodnego wniosku wszystkich współużytkowników wieczystych) nie niweczyłby zatem zamiaru przekształcenia swojego prawa we własność przez jedynie niektórych spośród potencjalnie uprawnionych. Zgodę pozostałych zastąpić mogłoby w takiej sytuacji rozstrzygnięcie sądu wydane w postępowaniu nieprocesowym, przy uwzględnieniu celowości dokonania danej

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2000 r. (K. 10/00)⁵⁶ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją pkt 2 ust. 5 art. 1 ustawy o przekształceniu... Z niezrozumiałych zupełnie powodów ustawodawca za wszelką cenę (nawet uchwalenia przepisu sprzecznego z ustawą zasadniczą) chciał uniknąć powstania współwłasności nieruchomości gruntowej z udziałem podmiotów 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 udziału we współwłasności w drodze czynności *inter vivos*⁵⁷.

Decydującym argumentem przy stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją wskazanego uregulowania było to, iż wśród osób fizycznych dysponujących prawem własności lokalu nabytym od Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, związanym ze współużytkowaniem wieczystym gruntu, ustawodawca dokonał nieuzasadnionego zróżnicowania. Określone podmioty, należące przecież do tej samej kategorii, zostały pozbawione uprawnienia do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności (o ile przekształcenie miałyby doprowadzić do powstania w stosunku do nieruchomości gruntowej współwłasności Skarbu Państwa lub samorządu

czynności z punktu widzenia interesu wszystkich współwłaścicieli, a nie tylko niektórych z nich. Inicjatorami postępowania musieliby się stać ci współużytkownicy wieczystości, których udziały wynoszą co najmniej połowę. Zob. na ten temat: H. C i o c h, H. W i t c z a k, jw., s. 16-18 oraz A. P o l o w i e c, *Ochrona praw osób trzecich przed naruszeniem decyzją o przekształceniu użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Rejent 1999, nr 6-7, s. 106-108. Przyjęcie zasady jednomyślności w zakresie wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie przez współużytkowników wieczystych determinuje przedmiotowy zakres wieczystego użytkowania. Polskie prawo nie dopuszcza ustanawiania użytkowania wieczystego na gruntach będących własnością osób fizycznych. Natomiast, o ile z wnioskiem o przekształcenie swojego prawa wystąpią wszyscy dotychczasowi użytkownicy wieczystości, z chwilą dokonania przekształcenia wieczyste użytkowanie („zamienione” na własność) przestanie ciążyć na nieruchomości, a ta będzie mogła stanowić przedmiot współwłasności Skarbu Państwa lub gminy i osób fizycznych.

⁵⁶ Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. z dnia 20 grudnia 2000 r. Nr 114, poz. 1196. Z tym dniem przepis utracił moc (w części uznanej za niezgodną z Konstytucją). Patrz przypis 34.

⁵⁷ Zob. Uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 XII 2000 r. i przywołaną tam argumentację wnioskodawcy – Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 2-3. Por. także G. B i e n i e k, jw.

terytorialnego i osób fizycznych), co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W rozwiązaniach przyjętych przez ustawodawcę Trybunał Konstytucyjny dopatrzył się swoistego paradoksu. Z jednej strony ustawa dopuszczała sytuację, w której współużytkownicy wieczystości stają się wyłącznymi właścicielami całej nieruchomości gruntowej, w efekcie czego gmina zostaje pozbawiona pewnego dobra w całości, z drugiej zaś wyłączała możliwość przekształcenia, gdy uszczuplenie praw byłoby mniejsze (jeżeli współużytkownicy wieczystości nie staną się wyłącznymi współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, gminie przysługiwałby chociaż udział we współwłasności nieruchomości).

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego utrzymano niekwestionowany wymóg złożenia zgodnego wniosku o przekształcenie przez wszystkich współużytkowników wieczystych. Nowela dodała jeszcze jeden warunek: wszyscy współużytkownicy wieczystości winni nabyć prawo do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu...⁵⁸. Zabieg zastosowany przez ustawodawcę ocenić należy jako zbędny. Choć wcześniej podobny zapis nie figurował w treści ustawy, nie budziło wątpliwości, iż wymóg nabycia prawa użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 r. winien spełniać każdy spośród współużytkowników.

Wartym podkreślenia jest, iż współużytkownikom, którym decyzją ostateczną odmówiono przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z powodu niespełnienia warunku, który następnie uznano za sprzeczny z Konstytucją, nowela z dnia 21 czerwca 2001 r. (art. 4) przyznała prawo żądania w trybie art. 145 k.p.a. zmiany decyzji. Ponieważ zakwestionowany (ale jednak do dnia ogłoszenia wyroku T. K. obowiązujący)⁵⁹ przepis uniemożliwił skorzystanie z przekształcenia członkom wielu wspólnot mieszkaniowych, rozwiązanie zaproponowane przez ustawodawcę w pełni zasługuje na uznanie⁶⁰.

⁵⁸ Art. 1 ust. 2 ustawy o przekształceniu... stanowi, iż jej przepisy „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 (...) do dnia...”

⁵⁹ Patrz przypis 56.

⁶⁰ Zob. I. L e w a n d o w s k a, *Wedle ceny rynkowej, ale z bonifikatą*, Rzeczpospolita z dnia 28 lipca 2001 r.

Nowela z dnia 21 czerwca 2001 r. przedłużyła termin składania przez zainteresowanych wniosków o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁶¹. Na gruncie obowiązujących przepisów wnioski takie potencjalnie uprawnieni składać mogą do końca 2002 r.

Bardzo istotnym, zwłaszcza z punktu widzenia wieczystych użytkowników, w sprawach, w których nie wydano jeszcze decyzji ostatecznych, jest przepis, który do spraw wszczętych i nie zakończonych nakazuje stosowanie nowych przepisów (zasada bezpośredniego działania nowej ustawy). Tym samym nowe zasady ustalania opłat za przekształcenie znajdują zastosowanie nie tylko w sprawach wszczętych po wejściu w życie nowelizacji, ale również – wobec brzmienia art. 3 noweli – w sprawach, w których wnioski zostały już złożone. Przyszli właściciele muszą jednak liczyć się z wyższymi, niż wynikałoby to z przepisów dotychczasowych, opłatami należnymi dotychczasowemu właścicielowi.

Nowela stworzyła również możliwość podmiotom, wobec których postępowanie zakończono wydaną po dniu 13 kwietnia 2000 r.⁶² decyzją ostateczną o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, złożenia w trybie art. 155 k.p.a. do organu, który decyzję wydał, wniosku o jej zmianę w części dotyczącej ustalenia opłaty za przekształcenie⁶³.

Tymczasem możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność (i to nieodpłatnie) stworzy już niebawem kolejna epizodyczna ustawa⁶⁴. Za wcześniej, by wyrażać kategorię opinii. Jeśli jed-

⁶¹ Art. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu...

⁶² Patrz przypis 32 i 34.

⁶³ I. L e w a n d o w s k a zwraca uwagę, że dotyczy to stosunkowo niewielkiej grupy wieczystych użytkowników. Zmiany decyzji w części dotyczącej opłaty żądać będą mogli jedynie ci, którzy „uzyskali prawo własności na podstawie decyzji o przekształceniu, wydanych po wygaśnięciu przepisów o ulgowych opłatach i wnieśli za nie opłatę ustaloną według cen rynkowych”, o ile na danym terenie uchwalone zostaną bonifikaty pozwalające nabyć własność na korzystniejszych warunkach (jw.).

⁶⁴ Tekst ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zgodnie z art. 48 regulaminu Sejmu został przekazany do Senatu. W obecnym kształcie ustawa pełna jest różnego rodzaju ograniczeń: podmiotowych, czasowych, a także ... „terytorialnych”. Przepisy przyznają bowiem roszczenie o nabycie własności jedynie osobom fizycznym (i ich następcom prawnym), które w dniu 26 maja

nak ustawa o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zachowa swój dotychczasowy kształt, będzie to jedno z nieudanych przedsięwzięć ustawodawcy.

1990 r. (jest to data wejścia w życie reformy samorządowej) oraz w dniu wejścia w życie ustawy były wieczystymi użytkownikami (współużytkownikami) nieruchomości położonych na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (art. 1 ust. 1). Tym razem na realizację roszczenia uprawnieni będą mieć tylko jeden rok (art. 1 ust. 4). Decyzje o nabyciu przez nich własności nieruchomości wydawać będzie starosta bądź przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 2). Ostateczna decyzja uprawnionego organu stanowić będzie podstawę wpisu w księdze wieczystej. Nabycie własności przez dotychczasowych wieczystych użytkowników będzie nieodpłatne. Uprawnionych obciążono jedynie kosztami pomiarów oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych, związanych z wydaniem decyzji, a także opłatami sądowymi z tytułu założenia i wpisu do księgi wieczystej nabytego prawa (art. 1 ust. 5 i 6). Do podmiotów objętych zakresem ustawy nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 4 IX 1997 r. o przekształceniu... Z dużą rezerwą do niniejszej ustawy odniósł się P. W i n c z o r e k (zob. wypowiedź autora zamieszczoną w Rzeczpospolitej z dnia 27 lipca 2001 r.).