

Henryk Cioch

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości

A. Dnia 26 lipca 2001 r. została uchwalona ustawa o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości¹. Pomimo głosów krytyki zgłaszanych pod jej adresem, ustawa ta nie została zawetowana przez Prezydenta. Wątpliwości i kontrowersje budzi tak zawartość, jak i celowość uchwalenia niniejszej ustawy, a w konsekwencji i zasadność krytyki podnoszonej podczas procesu legislacyjnego. Fakt odrzucenia argumentacji przeciwników ustawy przez Prezydenta podaje w wątpliwość trafność zarzutów formułowanych w stosunku do zawartych w niej unormowań.

Liczne wątpliwości w odniesieniu do ustawy przedstawił m.in. P. Winczorek². W jego ocenie bezcelowe, a przy tym pogłębiające nieczytelność przepisów prawnych, jest normowanie tej samej kwestii „przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności” w dwóch różnych ustawach. Zastrzeżenia budzi również uzależnienie przyznania prawa do bezpłatnego uwłaszczenia od jednego tylko kryterium (miejsca położenia nieruchomości), zwłaszcza że w dzisiejszych czasach ma ono jedynie hi-

¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 113, poz. 1209.

² P. W i n c z o r e k, *Bezpłatne uwłaszczenie wedle klucza terytorialnego*, Rzeczpospolita z dnia 27.07.2001 r., s. C-4.

storyczną wartość³. Obawy autora dotyczą także oceny zróżnicowania reżimów prawnych przekształcenia użytkowania wieczystego we własność w zależności od położenia gospodarstwa czy parceli, jako sprzecznego z konstytucyjną zasadą równości⁴. Autor dopuszcza uwłaszczenie bezpłatne, pod warunkiem odpowiedniego uzasadnienia. Takiego uzasadnienia dopatrzeć się można jedynie w stosunku do osób, które utraciły mienie w wyniku działań wojennych, przesiedlenia czy wywłaszczenia. Szczególne potraktowanie, uprzywilejowanie takich podmiotów nie dziwi w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej⁵. Nadto, mając na uwadze przyjęcie przez ustawę bezpłatności przekształcenia wszystkich użytkowników i współużytkowników wieczystych nieruchomości na obszarze „objętym zakresem działania ustawy”, można do niej odnieść te wszystkie zastrzeżenia, które były przyczyną zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁶. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. Trybunał uznał za sprzeczne z ustawą zasadniczą unormowania przewidujące bardzo ulgową opłatę za przekształcenie.

Kolejny głos w dyskusji nad ustawą, nawiązując do unormowań z 1997 r., zabrała J. Lewandowska⁷. Autorka zauważyła, iż osób objętych tą nową ustawą nie będzie dotyczyć ustawa z dnia 4 września 1997 r.

B. Tytuł ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. (o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości) sugeruje dopuszczalność nabywania własności nieruchomości przez wszystkich wieczystych użytkowników. Tymczasem analiza treści art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 i art. 3 ustawy prowadzi do wniosku, iż dotyczy ona ściśle określonego kręgu

³ Autor zwraca uwagę, iż kryterium to odwołuje się do kategorii funkcjonujących głównie w świadomości dziadków czy pradziadków, a ograniczenie się do tzw. Ziemi Odzyskanych może być odebrane jako wyraz niepewności co do naszej obecności na tych ziemiach.

⁴ Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, że ten, kto przed 27 maja 1990 r. uzyskał prawo użytkowania wieczystego działki budowlanej w Szczecinie, otrzyma jej własność za darmo, a osoba, która ją nabyła w Przemysłu, musi wnieść opłatę.

⁵ Warto przypomnieć, iż kwestię nieodpłatnego uwłaszczenia reguluje również ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 781 z późn. zm.).

⁶ Patrz przypis 5.

⁷ J. L e w a n d o w s k a, *Sejm uchwalił użytkowanie wieczyste w prawo własności*, Rzeczpospolita z dnia 27.07.2001 r., s. C-4.

podmiotów, nie objętego zakresem znowelizowanej⁸ w dniu 21 czerwca 2001 r.⁹ ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. O ile przepisy ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. dotyczą wyłącznie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność w trybie nieodpłatnym, to ustawa z 1997 r. obejmuje swoim zakresem uwłaszczenie tak odpłatne, jak i darmowe. Odmienny jest również zakres podmiotowy obydwu regulacji.

Ustawa o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości znajduje zastosowanie do podmiotów spełniających kumulatywnie następujące przesłanki:

1) podmioty te są osobami fizycznymi, którym w dacie 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy (tj. w dniu 23 października 2001 r.) przysługuje prawo wieczystego użytkowania (względnie osoby te są współużytkownikami wieczystymi);

2) przedmiotem przysługującego im wieczystego użytkowania są nieruchomości położone na obszarze Państwa Polskiego, wymienione w dekreście z dnia 6 września 1951 r.¹⁰ o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych, które: a) zabudowane są na cele mieszkaniowe bądź b) stanowią nieruchomości rolne;

3) nie skorzystały one z uwłaszczenia mieniem, o którym mowa w art. 56a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹¹.

⁸ Po raz kolejny.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 72, poz. 749. Nawiasem mówiąc, trudno uznać ustawę z dnia 31 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu ... za nowelizację w ścisłym tego słowa znaczeniu. Potrzebę tej nowelizacji wywołała utrata mocy obowiązującej przez część przepisów ustawy przekształceniowej na skutek dwóch wyroków TK (z dnia 12 kwietnia 2000 r. i z dnia 18 grudnia 2000 r.). Wskutek braku stosownych przepisów, postępowania w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały zawieszono. Pragnę jedynie przypomnieć, iż nowela czerwcowa przedłużyła termin składania wniosków o przekształcenie do dnia 31 grudnia 2002 r.; zmienione zostały zasady ustalania opłat za przekształcenie tego prawa oraz rozszerzono krąg uprawnionych do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

¹⁰ Dz.U. z 1951 r. Nr 46, poz. 340.

¹¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

Ad 1) Przyjęcie konstrukcji roszczenia o nieodpłatne nabycie prawa własności, które przyznaje art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r., potwierdza, iż decyzja starosty w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do nieruchomości będącej jej własnością nie ma charakteru dyskrecjonalnego. Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności następuje z chwilą uprawomocnienia się tej decyzji, a nie z chwilą jej wydania. Przepis art. 1 ust. 3 stanowi bowiem *expressis verbis*, iż ostateczna decyzja wskazana w art. 1 ust. 2 stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

Roszczenie to znajduje wyłącznie oparcie w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. Przepis art. 2 ust. 1 przesądza bowiem jednoznacznie, iż do osób wskazanych w art. 1 ust. 1 nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Wszelkie decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy z 1997 r. w stosunku do osób fizycznych spełniających wymogi art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r., zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy pozostają w mocy, o ile klauzulą ostateczności opatrzone zostały przed dniem 23 października 2001 r. (czyli przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy).

Dodać należy, iż zakresem podmiotowym ustawy z 26 lipca 2001 r. objęci zostali również następcy prawni wieczystych użytkowników. Tak więc prawo własności uzyskać będą mogli tak ich spadkobiercy, jak i zapisobiercy oraz podmioty, które nabyły gospodarstwa rolne w związku z uzyskaniem przez zbywców świadczeń emerytalnych. Wydaje się, iż pojęcie następstwa prawnego odnieść należy także do nabywcy (nabywców) nieruchomości będących przedmiotem wieczystego użytkowania, przy założeniu spełnienia przez zbywcę, w chwili wejścia w życie ustawy z 2001 r., wymogów określonych w jej art. 1 ust. 1. Nie można również wykluczyć istnienia w stosunku do takich nieruchomości współużytkowania wieczystego. Do ich nabycia (przez kilka podmiotów) mogło bowiem dojść już po ustanowieniu wieczystego użytkowania, ewentualnie prawo to mogło wchodzić w skład spadku dziedziczonego przez więcej niż jednego spadkobiercę.

Ad 2) Nie wszystkie nieruchomości położone na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska zostały objęte zakresem przed-

miotowym omawianej ustawy. Roszczenie o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przyznane zostało jedynie użytkownikom lub współużytkownikom wieczystym nieruchomości, w stosunku do których prawo to powstało na gruncie innych przepisów aniżeli ustaw z 1961, 1985 i 1997 r.

Zakresem podmiotowym ustawy zostały objęte jedynie osoby fizyczne. Warto przypomnieć, iż jej projekt zakładał dodatkowe ograniczenie w „skorzystaniu” z roszczenia, wprowadzając w stosunku do tych podmiotów wymóg polskiego obywatelstwa. Opinia Zespołu Integracji Europejskiej udaremniła wprowadzenie w życie niniejszego zamiaru wobec sprzeczności proponowanego uregulowania z prawem Unii Europejskiej oraz Układem Europejskim. W tekście obowiązującej ustawy nie znalazł się również przepis przyznający przedmiotowe roszczenie, obok będących obywatelami polskimi osób fizycznych, „kościelnym lub wyznaniowym osobom prawnym kościoła lub związku wyznaniowego o uregulowanej ustawowo sytuacji prawnej”. Nie podając żadnego uzasadnienia, na 113 posiedzeniu w dniu 18 lipca 2001 r., w drugim czytaniu, Sejm RP III kadencji skreślił niniejsze uregulowanie. Prawdopodobnie chodziło o zachowanie dotychczasowej zasady, aby roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego przysługiwało jedynie osobom fizycznym, nawet jeżeli za jego przyznaniem innym podmiotom (osobom prawnym) miałyby przemawiać względy prawne, ekonomiczne i, jak w omawianym wypadku, słusznościowe. Od zasady tej nie przewiduje również wyjątków ustawa z 4 września 1997 r.

Wykładnia gramatyczna art. 1 ust. 1 ustawy pozwala stwierdzić, że warunkiem dochodzenia roszczenia przez osoby fizyczne jest spełnienie łącznie następujących przesłanek:

a) osoba fizyczna musi być wieczystym użytkownikiem lub współużytkownikiem nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne,

b) wymienionych w dekreście z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych,

c) w chwili wejścia w życie komentowanej ustawy, tj. w dniu 23 października 2001 r.,

d) w dniu 26 maja 1990 r.¹², z zastrzeżeniem, iż pomimo ich spełnienia powstanie roszczenia wyłączonej fakt skorzystania przez osobę fizyczną z uwłaszczenia mieniem, o którym mowa w art. 56a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Dodać należy, że osoby, które spełniły przesłanki pozytywne i w stosunku do których wydana została decyzja o nieodpłatnym przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, nie będą mogły w przyszłości skorzystać z uwłaszczenia, o którym stanowi art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Treść art. 3 ust. 1 i 2 ustawy odzwierciedla rzeczywistą intencję ustawodawcy, *ratio legis* komentowanego unormowania. Nietrudno spostrzec, iż pozostaje ono w sprzeczności z treścią art. 1 ust. 1 ustawy, który *expressis verbis* stanowi, że osobom w nim wymienionym przysługuje „roszczenie o nieodpłatne nabycie prawa własności tych nieruchomości”. Nieporozumieniem jest przyznanie takiego roszczenia wieczystym użytkownikom z jednoczesnym pozbawieniem ich w przyszłości (po uwłaszczeniu na zasadach omawianej ustawy) możliwości skorzystania z uwłaszczenia mieniem, o którym mowa w art. 56a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (art. 3 ust. 2 stanowi, że „osoby, które nabyły prawo własności nieruchomości na podstawie niniejszej ustawy, nie korzystają z uwłaszczenia, o którym mowa w ust. 1”).

Chociaż ustawodawca, jak wynika z art. 1 ust. 1, posłużył się konstrukcją nieodpłatnego przekształcenia, w swojej deklaracji nie był konsekwentny. Darmy charakter przekształcenia podważają ust. 5 i 6 art. 1 ustawy. Przewidują one, iż w sytuacji skorzystania przez uprawnionych z dobrodziejstwa tej epizodycznej ustawy, będą oni musieli ponieść pewne koszty. Zważywszy, iż obciążająca dotychczasowych wieczystych użytkowników opłata sądowa z tytułu założenia i wpisania do księgi wieczystej prawa własności nieruchomości nabytych na podstawie omawianej ustawy została skalkulowana na poziomie 1/3 wysokości najniższego wynagrodzenia ogłoszonego przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie kodeksu

¹² Oczywiście jest zatem, że nie każda osoba fizyczna zamieszkała na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska będzie mogła skorzystać z dobrodziejstwa ustawy z dnia 26 lipca 2001 r.

pracy od jednej nieruchomości, w sytuacji objęcia decyzją uwłaszczeniową kilku lub kilkunastu odrębnych nieruchomości gruntowych nie będzie miała charakteru symbolicznego. W odniesieniu do nieruchomości rolnych nie będzie to rzadkością. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 6 ustawy, uprawnionego obciążą również koszty pomiarów oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych związanych z postępowaniem uwłaszczeniowym. Koszty te również będą znaczne. Mając nadto na uwadze, iż ustawa dotyczy jedynie niewielkiej grupy użytkowników wieczystych (lub współużytkowników) od wielu lat dysponujących tym prawem, przesadą wydaje się wyolbrzymianie uszczerbku, jaki poniosą dotychczasowi właściciele (gminy) wobec utraty opłat za wieczyste użytkowanie. Niekwestionowane natomiast jest to, iż niezależnie od wysokości uszczerbku, jakiego doznają budżety właścicieli, nie będzie mu towarzyszyła żadna rekompensata, co z kolei może stanowić, „na wzór” ustawy z 1997 r., podstawę zaskarżenia omawianych unormowań do Trybunału Konstytucyjnego. W zdecydowanie korzystniejszej sytuacji, z uwagi na treść art. 3 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 56 a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, co trudno zaakceptować, znajdzie się natomiast Skarb Państwa.

Jak wcześniej zaznaczyłem, uprawnienie do przekształcenia przyznane przepisami omawianej ustawy nie dotyczy wieczystych użytkowników nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i b. Wolnego Miasta Gdańska, którzy prawo swoje nabyli w oparciu o przepisy ustaw z 1961, 1985, 1997 r. w związku z art. 232-243 kodeksu cywilnego. Zatem w odniesieniu do tej grupy wieczystych użytkowników zastosowanie znajdują wyłącznie przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Trudno wobec powyższego uznać za uprzywilejowaną sytuację prawną wieczystych użytkowników nieruchomości położonych w Gdańsku w porównaniu chociażby z sytuacją użytkowników wieczystych w Lublinie, chyba że spełniają oni kryteria wskazane w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r.

Inny jest więc zarówno zakres podmiotowy, przedmiotowy, jak i terytorialny oraz czasowy tych dwóch ustaw. Jak wynika bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r., wnioski o przekształcenie można składać w terminie roku od dnia jej wejścia w życie. Wobec brzmienia art. 4 ustawy, który przewiduje, iż ustawa wchodzi w życie z upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia, stwierdzić należy, że swoje uprawnienia wieczystości użytkow-

nicy będą mogli realizować w nieprzekraczalnym terminie do dnia 23 października 2002 r. Biorąc pod uwagę, iż termin ten należy do terminów prekluzyjnych, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę ocenić należy krytycznie. Oczywiście nie można wykluczyć, iż termin ten w przyszłości będzie przedłużony. Mając na uwadze ostatnią nowelizację ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, z dużym wręcz prawdopodobieństwem można przewidywać, że z dniem 23 października 2002 r. uprawnienie przyznane przepisami epizodycznej ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. nie wygaśnie wobec zmiany (wydłużenia) terminu jego realizacji.

Wydaje się, iż określenie w art. 1 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. uprawnienia do uwłaszczenia mianem „roszczenia o nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości” jest swego rodzaju nadużyciem. Roszczenie to bowiem nie jest w istocie swej roszczeniem cywilnoprawnym. Nosi raczej znamiona potencjalnego uprawnienia przysługującego ściśle określonej grupie wieczystych użytkowników (lub współuczestników) wieczystych. Jego adresatem jest bądź Skarb Państwa reprezentowany przez starostę, bądź jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez jej przewodniczącego (art. 1 ust. 2).

Reasumując, stwierdzić należy, iż na gruncie omawianej ustawy, ściśle określonym podmiotom (osobom fizycznym, o ile spełniają kumulatywnie przesłanki w niej wskazane) przysługuje potencjalne uprawnienie do skorzystania z uwłaszczenia w prekluzyjnym terminie jednego roku od dnia wejścia jej w życie. Ustawa nie nakłada oczywiście na te podmioty obowiązku skorzystania z przyznanego uprawnienia, przewidując, iż warunkiem realizacji „roszczenia” jest złożenie stosownego wniosku. Z chwilą jego wniesienia to potencjalne uprawnienie ulega przekształceniu w *quasi*-roszczenie, nie mające jednak charakteru cywilnoprawnego. Może być ono dochodzone w trybie postępowania administracyjnego. W wypadku odmowy jego uwzględnienia przez starostę lub przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego uprawnionemu służy odwołanie do kolegium odwoławczego lub wojewody, a następnie skarga do NSA.

W konkluzji pragnę wyrazić pogląd, iż zasady nabywania przez wieczystych użytkowników prawa własności nieruchomości w oparciu o przepisy omawianej ustawy odbiegają w sposób istotny od przyjętych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że będąca

przedmiotem rozważań ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. nie dotyczy ogółu wieczystych użytkowników (będących osobami fizycznymi), a jedynie niewielkiej ich grupy, która prawo użytkowania wieczystego uzyskała na szczególnej podstawie prawnej i wyłącznie na części terytorium naszego państwa. Nie można zatem uznać przedmiotowej ustawy za kolejny, obok wymienionych enumeratywnie w art. 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r., przypadek nieodpłatnego uwłaszczenia wieczystych użytkowników, bowiem, jak wyżej wykazałem, uwłaszczenie powyższe ma charakter częściowo odpłatny. W kwestiach nie uregulowanych w niniejszej ustawie – pomimo treści art. 2 ust. 1 – należy stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. Przepis art. 2 ust. 1 stanowi, iż do „osób, o których mowa w art. 1, nie stosuje się przepisów ustawy z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności”.

Omawiana ustawa dotyczy stosunkowo niewielkiej grupy wieczystych użytkowników na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska. Mianowicie dekret z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz.U. z 1951 r. Nr 46, poz. 340) – wielokrotnie nowelizowany – uwłaszczył w zasadzie posiadaczy tych gospodarstw (osadników) w granicach do 15 ha użytków, gdy chodzi o gospodarstwa rolne, i 20 ha użytków, gdy chodzi o gospodarstwa hodowlane. Nie objął on tzw. resztołek oraz nadwyżek powierzchniowych, stanowiących tzw. zapas ziemi.