



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-213-04

**Druk nr 3668**  
Warszawa, 10 stycznia 2005 r.

Pan  
Włodzimierz Cimoszewicz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

## **- o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Infrastruktury.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

U S T A W A

z dnia

o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>1)</sup>

Art. 1. 1. Osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przez nieruchomość rolną rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy na cele inne niż rolne.

2. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, o których mowa w ust. 1, w prawo własności nieruchomości, mogą również wystąpić:

- 1) osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego;
- 2) spółdzielnie mieszkaniowe, będące właścicielami budynków, w których spółdzielnia przeniosła własność co najmniej jednego lokalu.

3. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne będące

następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2.

4. Osoby, o których mowa w ust. 1-3, mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości do dnia 31 grudnia 2010 r.

Art. 2. W przypadku osób, o których mowa w art. 1 ust. 2, z żądaniem przekształcenia występują wszyscy użytkownicy wieczystości. W razie braku zgody stosuje się odpowiednio art. 199 Kodeksu cywilnego.

Art. 3. 1. Decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje:

- 1) starosta – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym również nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują inne państwowe osoby prawne;
- 2) wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu albo zarząd województwa – odpowiednio w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

2. Prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności nieruchomości z dniem, w którym decyzja, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna. Decyzja ta stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

3. Decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie narusza praw osób trzecich.

Art. 4. 1. Osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, jest obowiązana do uiszczenia dotychczasowemu właścicielowi opłaty z tytułu tego przekształcenia, z zastrzeżeniem art. 5.

2. W decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, właściwy organ ustala opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo

własności. Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 1 pkt 1 i 9, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782).

3. Jeżeli przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotyczy nieruchomości rolnej, organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność:

- 1) Skarbu Państwa – za zgodą wojewody;
- 2) jednostek samorządu terytorialnego – za zgodą właściwej rady lub sejmiku.

4. Do wpływów osiągniętych z opłat z tytułu przekształcenia stosuje się odpowiednio przepis art. 23 ust. 3 ustawy wymienionej w ust. 2.

5. Organ, o którym mowa w art. 3 ust. 1, żąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, organ może odstąpić od żądania zwrotu bonifikaty, za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku.

6. Waloryzacji, o której mowa w ust. 5, dokonuje się według zasad określonych w art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Art. 5. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości następuje nieodpłatnie na rzecz użytkowników wieczystych lub ich następców prawnych:

- 1) którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w związku z wywłaszczeniem lub przejęciem nieruchomości

gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;

- 2) którzy uzyskali użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99).

Art. 6. W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 i Nr 281, poz. 2772) w art. 17b po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości wygasa, z mocy prawa, uprzednio ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Przepisu art. 241 Kodeksu cywilnego nie stosuje się.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782) w art. 32 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości wygasa, z mocy prawa, uprzednio ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Przepisu art. 241 Kodeksu cywilnego nie stosuje się.”.

Art. 8. Do spraw wszczętych na podstawie ustaw, o których mowa w art. 9, i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

Art. 9. Tracą moc:

- 1) ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 oraz z 2002 r. Nr 113, poz. 984);

- 2) ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 oraz z 2003 r. Nr 3, poz. 24 i Nr 64, poz. 592).

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

## UZASADNIENIE

Prawo użytkowania wieczystego jest utrwaloną w systemie prawnym instytucją, która w systemie wolnorynkowym przeszła głęboką ewolucję i obecnie pełni wielorakie funkcje gospodarcze. Porównując instytucję użytkowania wieczystego z jej początków (lata 60-te) z obecnie funkcjonującą należy stwierdzić, że przeszła ona głęboką ewolucję. Wraz ze zmianą systemu gospodarczego dostosowano użytkowanie wieczyste do wymogów gospodarki rynkowej. Szczególnie podczas prac nad ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, kierując się potrzebami wolnego rynku, podjęto próbę przeobrażenia użytkowania wieczystego w nowoczesną formę prawną władania nieruchomościami. Z analizy porównawczej uwzględniającej podobne prawa funkcjonujące w krajach Europy i Stanach Zjednoczonych wynika, że obecnie użytkowanie wieczyste odpowiada standardom europejskim. Jest najsilniejszym po własności prawem rzeczowym, w pełni zbywalnym i dziedzicznym oraz zapewniającym osobom uprawnionym pełny zakres ochrony prawnej. Z oficjalnych danych krajowego wykazu gruntów wynika, że wg stanu na dzień 1 stycznia 2003 r. w użytkowaniu wieczystym znajdowało się około 393 tys. ha gruntów publicznych. W tym w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych pozostawało ok. 55 tys. ha, natomiast osoby prawne dysponowały ok. 338 tys. ha.

Pomimo tego w ostatnich latach pojawiły się silne dążenia użytkowników wieczystych (osób fizycznych) do nabycia własności nieruchomości, do których przysługuje im prawo użytkowania wieczystego. Dążenia te najsilniej przejawiają się na ziemiach zachodniej i północnej Polski i wynikają wprost z niepokoju i obaw związanych z wysuwaniem w niektórych kręgach niemieckich roszczeniami w stosunku do tych ziem. Niezależnie od aspektu prawnomiędzynarodowego powyższej kwestii procesy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostały już w Polsce zapoczątkowane i z pewnością należałoby je kontynuować. Jednakże wypracowane w tym zakresie regulacje prawne, zazwyczaj uchwalane pośpiesznie, nie spełniły dotychczas oczekiwanych rezultatów.

W obecnym stanie prawnym przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uregulowane zostało w dwóch ustawach:

- z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299, z późn. zm.), dalej jako „ustawa z dnia 4 września 1997 r.”; przekształcenie w tym trybie następuje w zasadzie odpłatnie, z wyjątkiem użytkowników wieczystych oraz ich następców prawnych określonych w art. 6,
- z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, z późn. zm.), dalej jako „ustawa z dnia 26 lipca 2001 r.”; przekształcenie w tym trybie następuje z mocy prawa, nie wiadomo, czy odpłatnie, czy nieodpłatnie, ponieważ ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych przepisów, bez wniosku, na podstawie *quasi* konstytucyjnej decyzji organu administracyjnego i dotyczy osób fizycznych będących w dniu 26 maja 1990 r. oraz w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi lub współużytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne. Ustawy tej nie stosuje się do osób, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r.

Zasady nabywania własności zawarte w ustawie z dnia 26 lipca 2001 r., są do tego stopnia nieprecyzyjne i niejednoznaczne, że realizacja ustawy nie tylko, że napotyka na poważne utrudnienia w praktycznym stosowaniu, ale co więcej, zdaniem wielu osób jej stosowanie jest niemożliwe. Nierozstrzygnięta jest przede wszystkim kwestia odpłatności i organy administracji wstrzymują się z wydawaniem decyzji w tych sprawach z obawy, że narażą się na zarzut niegospodarności i naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Obecny stan prawny w tej dziedzinie jest zatem całkowicie niezrozumiały dla obywateli mających prawo do przyzwoitej legislacji, równego traktowania wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i równej dla wszystkich ochrony prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Trzeba bowiem stwierdzić, że każda z tych ustaw przewiduje odmienne podstawowe zasady przekształcania, zarówno co do sposobu i trybu przekształcenia (*ex lege*, na wniosek, z urzędu, odpłatnie, nieodpłatnie), jak i warunków podmiotowych. Dodatkowo sytuację komplikuje fakt, że pierwsza z wymienionych ustaw ma zastosowanie tylko do wniosków złożonych do dnia 31 grudnia 2002 r., z których wiele nie zostało dotychczas rozpatrzonych.



Wobec powyższego w chwili obecnej istnieje pilna konieczność ponownego i kompleksowego uregulowania zasad przekształcenia. Wypracowanie jasnych i czytelnych reguł przekształcania użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności pozwoli na rozwiązanie nabrzmiałego już obecnie problemu, który przejawia się w ogromnej liczbie złożonych wniosków oraz naciskach osób oczekujących na ich załatwienie.

W projekcie dopuszcza się szeroką możliwość przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez osoby fizyczne, niezależnie od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. W praktyce jednak osobom fizycznym oddawano grunty w użytkowanie przede wszystkim na cele mieszkaniowe.

Projekt dopuszcza jednak, aby w szczególnych przypadkach z możliwości przekształcenia mogły korzystać osoby prawne. Przy czym konieczność dopuszczenia osób prawnych do kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia wynika z faktu, że osobom tym przysługuje niejednokrotnie prawo własności lokali w budynkach wielolokalowych, co sprawia, że w budynkach tych osoby fizyczne również nie mogłyby dokonać przekształcenia. Odrębną sprawą jest możliwość dokonania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przez spółdzielnie mieszkaniowe, w sytuacji, gdy przeniosą własność co najmniej jednego lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej. Należy podkreślić, że spółdzielnie mieszkaniowe z samej swojej istoty realizują cele mieszkaniowe, zatem w kontekście dokonywania przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, cele te są zbieżne z celem przyświecającym projektowi niniejszej ustawy. Mając powyższe na uwadze postanowiono nie różnicować sytuacji właścicieli lokali w spółdzielniach mieszkaniowych i sytuacji właścicieli lokali w zasobach publicznych, tj. Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Należy również podkreślić, że w projekcie ustawy wyraźnie stwierdzono, że objęci jej zakresem użytkownicy wieczystości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 1 ust. 1), co oznacza, że organ będzie zobowiązany na wniosek takiej osoby rozstrzygnąć sprawę przez wydanie decyzji.

Art. 1 określa zakres podmiotowy działania ustawy. Prawo przekształcenia przysługiwać będzie osobom fizycznym, które będą użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanej lub rolnej w dniu wejścia w życie ustawy oraz osobom fizycznym będącymi ich następcami prawnymi. Przepisy ustawy obejmą także osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego. Ponadto projekt stwarza możliwości przekształcania udziałów w użytkowaniu wieczystym właścicielom lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach należących do spółdzielni mieszkaniowych. Należy podkreślić, że obecnie właściciele tych lokali nie mają prawnych możliwości przekształcania praw do gruntu, co powoduje, że ich sytuacja jest pod tym względem zdecydowanie mniej korzystna niż właściciele lokali we wspólnotach mieszkaniowych. Przyznanie prawa przekształcenia właścicielom lokali powoduje oczywiście, że uprawnienie to będzie równocześnie przysługiwało spółdzielni mieszkaniowej, która pozostaje użytkownikiem wieczystym części gruntu przypadającej na niesprzedane lokale. Zatem odrębną kategorią użytkowników wieczystych podlegających przepisom ustawy są spółdzielnie mieszkaniowe, w stosunku do nieruchomości zabudowanej budynkiem wielolokalowym, w którym spółdzielnia przeniosła własność co najmniej jednego lokalu.

Ustawa obejmie zatem wszystkie osoby fizyczne, które stały się użytkownikami wieczystymi przed dniem jej wejścia w życie oraz niektóre osoby prawne. W stosunku do obecnego stanu prawnego regulacja ta stanowi istotne poszerzenie kręgu osób uprawnionych do przekształcenia, co ma zapewnić przede wszystkim realizację zasady równości podmiotów wobec prawa.

Natomiast odnosząc się do właścicieli lokali, należy wskazać, że z dotychczasowej praktyki wynika, iż w przypadku współużytkowania wieczystego konieczne jest poszerzenie kręgu osób uprawnionych do przekształcenia również o osoby prawne, będące właścicielami lokali. Potrzeba ta wynika z faktu, że w bardzo wielu budynkach, oprócz osób fizycznych właścicielami są także osoby prawne (np. spółki i inne firmy), co powoduje, że obecnie, nawet gdy w budynku jest choćby jeden taki lokal, niemożliwym staje się nabycie własności gruntu przez pozostałych właścicieli lokali. Zatem przyznanie, w art. 1 ust. 2, prawa do przekształcenia również osobom prawnym pozwoli na udrożnienie procesów przekształcenia we wspólnotach mieszkaniowych. To samo dotyczy budynków,

w których spółdzielnia mieszkaniowa przeniosła własność co najmniej jednego lokalu.

Prawo użytkowania wieczystego przysługuje również ogromnej liczbie innych osób prawnych oprócz tych, które są właścicielami lokali (przedsiębiorstwom, spółkom, bankom, w tym także zagranicznym), jednakże przyznanie im prawa przekształcenia w stosunku do innych nieruchomości (innych niż udział w prawie do gruntu związany z własnością lokalu) wykraczałoby znacząco poza zakres i cel projektowanej ustawy, który sprowadza się do jak najszerszego udroźnienia przekształceń przez osoby fizyczne. Ponadto z analizy wynika, że z reguły osoby prawne nie są zainteresowane nabyciem własności użytkowanych nieruchomości, stanowiłoby to bowiem znaczące obciążenie dla ich budżetów. Natomiast projekt niniejszej ustawy jest kontynuacją poprzednich ustaw z 1997 r. i 2001 r., które odnosiły się wyłącznie do osób fizycznych, co nie było kwestionowane.

Równocześnie proponuje się określenie w ustawie terminu na występowanie z żądaniem, bowiem pozostawienie bezterminowej możliwości zgłaszania wniosków o przekształcenie spowodowałoby stan permanentnej niepewności co do losu praw rzeczowych ustanowionych na ogromnej liczbie nieruchomości. Przepisy przyznające tego rodzaju uprawnienia (żądania nabycia praw) powinny z natury rzeczy mieć charakter epizodyczny, bowiem ich trwałe wpisywanie w system prawny miałyby negatywny wpływ na sferę praw rzeczowych, których regulacje te dotyczą. W związku z powyższym zaproponowano określenie odpowiednio długiego terminu na składanie wniosków w sprawie przekształcenia, tj. do końca 2010 r., co pozwoli wszystkim zainteresowanym osobom złożyć stosowne wnioski o przekształcenie.

Art. 2 Odnosi się do sytuacji, w których przedmiotem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest udział w nieruchomości wspólnej związany z własnością lokalu. Obecnie jest to bardzo utrudnione, gdyż w przypadku gdy choćby jedna osoba nie spełnia warunków przekształcenia lub nie chce złożyć wniosku, nie jest możliwe przekształcenie prawa przez wszystkich pozostałych mieszkańców budynku. Natomiast podstawowym warunkiem jest złożenie wniosków o przekształcenie przez wszystkich współużytkowników wieczystych, bowiem nie jest możliwe istnienie różnych praw do gruntu w obszarze tej

samej nieruchomości. W razie braku zgody wszystkich właścicieli lokali, stosuje się odpowiednio art. 199 K.c.

Art. 3 przewiduje wydawanie przez właściwe organy administracji decyzji o przekształceniu, na podstawie których osoba uprawniona będzie nabywała prawo własności. Ponieważ, jak już wyżej stwierdzono, ustawa przyznaje użytkownikom wieczystym żądanie przekształcenia (art. 1 ust. 1), organ będzie zobowiązany wydać decyzję. Natomiast w razie otrzymania decyzji odmownej, użytkownikowi wieczystemu przysługiwać będzie przewidziana w Kodeksie postępowania administracyjnego droga odwoławcza do organu II instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Stwierdza się także wyraźnie, że prawo użytkowania wieczystego będzie się przekształcać z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna. Decyzja o przekształceniu nie może naruszać praw osób trzecich, co będzie zobowiązany ustalić organ prowadzący postępowanie.

Art. 4 wprowadza zasady odpłatności za przekształcenie, które oparto na wartości rynkowej nieruchomości. Zasady te od dawna zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami, a ich funkcjonowanie zostało pozytywnie ocenione. Na słuszność tych zasad wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w 2000 r. na tle poprzedniej ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Trybunał stwierdził, że nieodpłatne nabywanie własności nieruchomości narusza konstytucyjne gwarancje samodzielności gmin.

Zgodnie z art. 4 ust. 4, w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa, od wpływów osiąganych z tytułu przekształcenia będzie potrącane 25% środków, które stanowić będą dochód powiatu, na którego obszarze znajdują się nieruchomości. Pozostałe środki będą odprowadzane na rachunek dochodów budżetu państwa w trybie określonym w odrębnych przepisach, zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Rozwiązanie takie jest spójne z ogólną zasadą dotyczącą gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

Równocześnie projektowana ustawa stwarza organom możliwość udzielenia bonifikat w nieograniczonej wręcz wysokości, wobec nieruchomości rolnych oraz przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Ponadto w ust. 5 proponuje się wprowadzenie instytucji „zwrotu bonifikaty” na wzór rozwiązań funkcjonujących obecnie w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782).

Norma zawarta w art. 5 pozostaje w ścisłym związku z zasadami odpłatności za przekształcenie. Zgodnie z zaproponowanym przepisem pewna grupa użytkowników wieczystych lub ich następców prawnych nabędzie prawo do nieodpłatnego przekształcenia, jednak jest to uzasadnione szczególną sytuacją tych osób. Są to użytkownicy wieczystości:

- którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- którzy uzyskali użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

W art. 5 nie wspomina się o osobach, którym na mocy odrębnych przepisów przysługują tzw. uprawnienia zabużańskie. W związku z tym, że zabużanie, którzy obecnie realizują uprawnienia, otrzymują odszkodowanie jedynie do wysokości 15% wartości pozostawionego mienia, to mając na względzie zapewnienie zasady równości podmiotów, należy przyjąć, że osoby, które dotychczas nie zrealizowały uprawnień zabużańskich, nie powinny płacić za przekształcenie, jednakże nie mogą z tego tytułu otrzymywać przysporzenia przekraczającego wysokość 15% wartości mienia pozostawionego za granicą. Zatem rozwiązania proponowane w odniesieniu do zabużan powinny mieścić się w obowiązującym systemie zaliczania wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego (zaliczenie następuje do wysokości 15% wartości).

Ponieważ obecnie trwają prace nad nową ustawą dotyczącą mienia zabużańskiego, która zastąpi obowiązującą ustawę z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39), to regulacje z tego zakresu znalazły się w ww. projekcie ustawy.

Art. 6 i 7 wprowadza zmiany do innych ustaw regulujących instytucję użytkownika wieczystego, dlatego też pozostaje w ścisłym związku z materią regulowaną w ustawie. Zmiany przewidują zabezpieczenie praw osób trzecich w sytuacji zawarcia umów sprzedaży nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego i wygaśnięcia prawa użytkownika wieczystego, w kontekście art. 241 K.c.

Art. 8 projektu reguluje sytuację osób, które złożyły wnioski na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r., ale postępowania w tych sprawach nie zostały zakończone.

W art. 9 proponuje się uchylenie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz uchylenie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

W świetle uwag zawartych w pierwszej części uzasadnienia należy wskazać, że brak jest argumentów uzasadniających nie tylko dalsze utrzymywanie, ale i petryfikowanie odmiennego trybu i warunków „uwłaszczenia” wprowadzonego ustawą z dnia 26 lipca 2001 r. i – osobno – ustawą z dnia 4 września 1997 r.

Odnosnie do ustawy z dnia 4 września 1997 r., podkreślenia wymaga, że zawarty w niej termin składania wniosków o przekształcenie wyekspirował z dniem 31 grudnia 2002 r., natomiast wnioski, które zostały złożone w tym terminie i nie zostały dotychczas rozpatrzone, będą podlegały załatwieniu na podstawie projektowanej ustawy. Jest to jak najbardziej uzasadnione, ponieważ niniejszy projekt w zakresie zasad odpłatności opiera się na wzorcach przyjętych w ustawie z 1997 r., po jej nowelizacji, zatem użytkownicy wieczystości będą otrzymywali decyzje o przekształceniu na takich samych warunkach finansowych. Zatem nie pogorszy to w niczym sytuacji wnioskodawców, tym bardziej, że projektowana ustawa, ze względu na szerszy zakres podmiotowy, dla wielu osób okaże się nawet korzystniejsza.

Przepisy ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości nastroczają duże trudności w ich realizacji, co potwierdza ogromna ilość zapytań interpretacyjnych napływających z całego kraju. Zasadniczą wątpliwość budzi kwestia ustalenia, czy nabycie nieruchomości przez użytkowników wieczystych, na podstawie przepisów powołanej ustawy, następuje odpłatnie, czy też nieodpłatnie. Ponieważ Rząd nie

był wnioskodawcą omawianej ustawy i nie zna intencji, jaką kierowano się przy jej uchwalaniu, wobec niejasności przepisów zainteresowanym nie można udzielić jednoznacznych odpowiedzi interpretacyjnych.

Z treści wystąpień wynika ponadto, że organy mają wątpliwości związane także z ustaleniem, w jakich datach nieruchomości powinna być zabudowana na cele mieszkaniowe, by użytkownik wieczysty mógł skorzystać z przysługujących mu uprawnień. Zapytania dotyczą również kręgu osób uprawnionych – wątpliwości budzi przepis art. 1 ust. 2 ww. ustawy, stanowiący o tym, że własność nieruchomości nabywają także następcy prawni osób wymienionych w art. 1 ust. 1 ustawy. Ponadto z treści przepisu art. 1 ust. 1 wynika, że do nabycia prawa własności nieruchomości przez uprawnionego użytkownika wieczystego dochodzi wprowadzenie z mocy prawa, lecz skutek ten następuje z chwilą, kiedy decyzja administracyjna stanie się ostateczna. Jest to rozwiązanie budzące zastrzeżenia, gdyż decyzja ostateczna w istocie ma charakter deklaratoryjno-konstytutywny. Skoro osoba uprawniona nie ma roszczenia o nabycie własności nieruchomości, bo nabycie następuje z mocy prawa, to do wydania decyzji może dojść w dowolnym czasie.

Ponadto w omawianej ustawie nie wskazano precyzyjnie, w jakiej formie i który organ reprezentujący Skarb Państwa powinien pokryć koszty pomiarów oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych związanych z postępowaniem oraz opłaty sądowe z tytułu założenia i wpisu do księgi wieczystej prawa własności nieruchomości. Wszystko to wskazuje, że w ocenie Rządu oraz organów właściwych do wydawania decyzji o nabyciu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, przepisy ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu (...) są niejasne i powodują trudności w praktycznym stosowaniu.

Nie można także lekceważyć prezentowanych w literaturze fachowej poglądów, że bez usunięcia oczywistych błędów legislacyjnych, stosowanie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. jest niemożliwe (G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 644).

Uznano zatem, że najprostszym i systemowo prawidłowym rozwiązaniem jest wprowadzenie jednolitych zasad przekształcenia użytkownika wieczystego przez przyznanie użytkownikom wieczystym (osobom fizycznym oraz wyjątkowo osobom prawnym, ze względu na charakter nieruchomości) uprawnienia do odpłatnego

(z określonymi wyjątkami) przekształcenia dotychczasowego prawa w prawo własności.

Art. 10 przewiduje, że przepisy ustawy wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Cel wprowadzenia ustawy

Celem wydania ustawy jest umożliwienie nabycia przez osoby wymienione w projekcie ustawy, będące użytkownikami wieczystymi, prawa własności nieruchomości.

### II. Zakres podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny

Projektowana ustawa dotyczy osób fizycznych będących w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowych, którzy w przewidzianym terminie złożą wniosek do właściwego organu o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Ww. regulacja dotyczy także właścicieli lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. Ponadto, w przypadku gdy spółdzielnia mieszkaniowa będąca użytkownikiem wieczystym nieruchomości gruntowej przeniosła własność co najmniej jednego lokalu w budynku na rzecz osób fizycznych, w projekcie ustawy przyznano roszczenie właścicieli lokali oraz spółdzielni mieszkaniowej o nabycie prawa własności (współwłasności) nieruchomości gruntowej. Przepisy ustawy będą miały zastosowanie również do osób będącymi następcami prawnymi ww. osób.

### III. Zakres oceny skutków regulacji

Projektowana regulacja nie wywiera bezpośrednich skutków na rynek pracy. Ustawa nie wywiera również skutków społecznych, jak również brak jest skutków wpływających na sytuację w regionach i rozwój regionalny. Wdrożenie ustawy nie będzie miało również wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

Projektowana ustawa nie niesie za sobą bezpośrednich wydatków z budżetu państwa. Mimo, że na organie prowadzącym postępowanie administracyjne w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

nieruchomości spoczywa zebranie wszelkich materiałów dowodowych, jednak postępowanie prowadzone jest na wniosek zainteresowanych, a więc koszty postępowania pokrywane będą przez osoby, w interesie których leży wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie.

Według projektu ustawy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności następuje za odpłatnością, a do ustalenia opłaty zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543, z późn. zm.). Zatem w zależności od ilości osób zainteresowanych wpływy te będą stanowiły dochód właścicieli nieruchomości, którymi są: Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Przewidziano, że w przypadkach, w których decyzje o przekształceniu będzie wydawał starosta wykonujący zadanie zakresu administracji rządowej, od wpływów osiągniętych w wyniku przekształcenia będzie potrącanie 25% środków, które stanowić będą dochód powiatu, na którego obszarze znajdują się nieruchomości.

Z informacji przekazanych przez wojewodów w sierpniu 2004 r. wynika, że zainteresowanie przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wśród dotychczasowych użytkowników wieczystych jest bardzo duże. Z przekazanych informacji wynika, że wnioski o przekształcenie praw do nieruchomości w trybie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1209, z późn. zm.) złożyło 424 425 użytkowników wieczystych, z czego rozpatrzono 378 842 wnioski. W 315 796 sprawach wydano decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, natomiast w 24 561 przypadkach odmówiono przekształcenia tych praw.

W przypadku 88 411 osób, które podlegają działaniu ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209, z późn. zm.) decyzje o nabyciu własności nieruchomości wydano w 13 136 sprawach, w tym 7 982 przed dniem 16 lipca 2003 r., tj. przed zmianą tej ustawy dokonana ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592) oraz 5 154 po dniu 16 lipca 2003 r. Decyzje odmawiające stwierdzenia nabycia własności

nieruchomości wydano w 5 208 sprawach, w tym 3 947 przed dniem 16 lipca 2003 r. oraz 1 261 po dniu 16 lipca 2003 r.

Z powyższego zatem wynika, że ogromna liczba wniosków w ww. sprawach nie została rozpatrzona lub też odmówiono przekształcenia ww. praw do nieruchomości. Aktualnie osoby te będą więc ponownie mogły ubiegać się o nabycie prawa własności na podstawie omawianej ustawy.

Z uwagi na rozszerzony zakres podmiotowy w stosunku do stanu obecnie obowiązującego (ustawa przewiduje w pewnych przypadkach nabycie własności nieruchomości również przez osoby prawne, np. spółdzielnie mieszkaniowe), można się spodziewać znacznych wpływów do budżetu Skarbu Państwa i właściwych jednostek samorządu terytorialnego (przede wszystkim gmin). Dokładne oszacowanie ww. wpływów nie jest możliwe, z uwagi na fakt, że postępowanie w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości prowadzone jest na wniosek osób zainteresowanych. Ponadto projekt przewiduje możliwość udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie przez właściwe organy. Można zatem przypuszczać, że w większości przypadków organy samorządowe będą udzielały bonifikat, jednakże nie można przewidzieć, w jakiej wysokości będą one ustalane.

W projekcie ustawy w niektórych przypadkach przewidziano także nieodpłatne nabycie prawa własności nieruchomości. Dotyczy to użytkowników wieczystych, którym oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r., a także użytkowników wieczystych, którzy uzyskali to prawo rzeczowe na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

#### IV. Konsultacje społeczne i informacje o przedstawionych wariantach i opiniach

Projekt ustawy uwzględnia pisemne wnioski i uwagi dotyczące przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, które pochodzą od przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa prowadzących postępowania w ww. sprawach na podstawie przepisów

obowiązujących w tym zakresie ustaw. W dniu 15 grudnia 2004 r. projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.



**URZĄD**  
**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
*Jarosław Pietras*

Sekr.Min.JP- 86 /05/DP/tik

Warszawa, dnia 6.01. 2005 r.

**Pan**  
**Aleksander Proksa**  
**Sekretarz Rady Ministrów**

Opinia o zgodności projektu ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z prawem Unii Europejskiej wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106 poz. 49) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Jarosława Pietrasa, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo nr RM-10-213-04) pozwalam sobie wydać następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa UE.

Z poważaniem,

Do wiadomości:

Pan  
Jan Ryszard Kurylczyk  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo Infrastruktury