



Informacja

do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr1027)

W dniu 7 lipca 2005 r. Sejm uchwalił ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw.

W Sejmie do prac w komisjach skierowano dwa projekty, tj. poselski (druk nr 1695) i rządowy (druk nr 3668). Komisje sejmowe wypracowały sprawozdanie w oparciu o projekt rządowy, który zakładał kontynuowanie powolnego procesu przekształcania użytkowania wieczystego we własność a którego głównym powodem była chęć odejścia od regulacji nieodpłatnego nabycia z mocy ustawy niektórych użytkowanych wieczysto nieruchomości, na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

Projekt poselski miał na celu zakończenie trwającego od 1997 r. procesu nabywania własności na podstawie ustaw specjalnych (czasowych, o zróżnicowanych warunkach przekształcania użytkowania wieczystego we własność). Celem jego jest **wyeliminowanie z polskiego systemu prawa instytucji użytkowania wieczystego poprzez przekształcenie z mocy samego prawa użytkowania wieczystego przysługującego wszystkim osobom fizycznym i prawnym w prawo własności nieruchomości**. Sejm przyjął rozwiązanie zaproponowane w projekcie sejmowym.

Poniższa informacja ma na celu krótkie scharakteryzowanie zmian w sferze prawa dotyczącego przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Aktualny stan prawny w tym zakresie jest bardzo skomplikowany. W kilkunastoletnim procesie uwłaszczania użytkowników wieczystych zmieniały się rozwiązania prawne, nie zawsze w sposób spójny ze stanem wcześniejszym, a co gorsze, brak było jednolitej koncepcji, tak co do instytucjonalnych form tego uwłaszczenia (przekształcenie prawa bądź nabycie prawa; na mocy ustawy bądź na mocy decyzji

administracyjnej, bezpłatnie bądź odpłatnie) i zmieniał się zakres podmiotów objętych przekształceniem, co nie zawsze znajdowało racjonalne uzasadnienie. Chaos w zakresie tych rozwiązań niewątpliwie jest wynikiem faktu, że zmiany prawne uchwalane były zwykle w końcowej fazie kadencji Parlamentu, co ze względu na pośpiech i brak jednolitej koncepcji rozwiązań nie służyło dobremu prawu.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Następnie w 1964 r. zostało wprowadzone do kodeksu cywilnego, jako prawo rzeczowe usytuowane pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi.(art. 232–243).

Z tym momentem instytucja użytkowania wieczystego regulowana była dwutorowo – w kodeksie i ustawie "zwykłej".

Ustawę z 1961 roku zastąpiła ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości a tę z kolei, obowiązująca dziś **ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**.

Różnica pomiędzy użytkowaniem wieczystym a własnością tkwi przede wszystkim w zakresie uprawnień, które właścicielowi przysługują w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego, natomiast użytkownika wieczystego ogranicza dodatkowo umowa o ustanowienie użytkowania wieczystego. Z umowy wynikają granice czasowe prawa (40–99 lat), obowiązek uiszczania opłaty rocznej i sposób zagospodarowania terenu.

Użytkowanie wieczyste wprowadzone zostało do systemu prawa polskiego w okresie ograniczania sfery własności prywatnej i wynikającego z tego zakazu sprzedaży gruntów państwowych. Z drugiej jednak strony prawo to, które od czasu wprowadzenia do systemu przeszło przeobrażenie instytucjonalne, może odgrywać rolę w gospodarce ziemią i procesach inwestycyjnych. (Pozwala na władanie ziemią bez konieczności ponoszenia pełnych kosztów jej nabycia a podmiot wykonujący zadania publiczne ma wpływ na sposób zagospodarowania terenu).

W dniu 1 stycznia 1998 r. w sferę użytkowania wieczystego włączona została ustawa z dnia **4 września 1997 r. o przekształceniu** prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, będąc **aktem incydentalnym, skierowanym do określonego kręgu podmiotów, które mogły wystąpić o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność w określonym czasie**. Ustawa ta rozpoczęła skomplikowany proces uwłaszczania użytkowników wieczystych. Jej przepisy były wielokrotnie nowelizowane, przy czym istotne zmiany były następstwem dwóch orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Akt K.8/98 i K.10/2000) wykonanych nowelizacją z czerwca 2001 r.

Taką sytuację dodatkowo skomplikowała ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, zwana dalej ustawą z 2001 r. Ustawa ta, wypracowana w wyniku inicjatywy poselskiej, zakresem swoich regulacji nakłada się na zakres podmiotowy i przedmiotowy nowelizowanej w czerwcu 2001 r. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, zwaną dalej ustawą z 1997 r. Nowelizacja tej ustawy dostosowywała jej przepisy do rozstrzygnięć zawartych w dwóch orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.8/98 i K.10/2000), które między innymi uznały za niezgodne z Konstytucją takie przypadki nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, które nie służą realizacji innych niż gwarancja mienia komunalnego, wartości konstytucyjnych.

Ustawa o nabywaniu z 2001 r. zawiera regulacje, które w sposób odmienny, co do formy uwłaszczenia (nabycie a nie przekształcenie) i w odniesieniu do inaczej określonego kręgu podmiotów prawnych wprowadzają obowiązek wydania decyzji administracyjnej, na mocy której osoba fizyczna będąca użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnych bądź zabudowanych na cele mieszkaniowe **nieodpłatnie nabywa** do nich prawo. Prawo nieodpłatnego nabycia przysługiwało w myśl tej ustawy, tylko użytkownikom wieczystym nieruchomości położonych na obszarze objętym działaniem dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarach Ziemi Odzyskanych, tj. na obszarze tzw. Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska.

W ocenie Biura Legislacyjnego zawartej w opinii do tej ustawy, jej regulacje, co najmniej pod zarzutami analogicznymi do tych, które legły u podstaw wyżej wskazanych orzeczeń TK, narażały ten akt prawny na ocenę niezgodności z Konstytucją, tj.:

- 1) na niezgodność z art. 32 Konstytucji RP, obligującym do równego traktowania wszystkich obywateli,
- 2) na niezgodność z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, a więc na zarzut naruszenia gwarancji prawa własności i konstytucyjnych gwarancji mienia komunalnego nie znajdujący usprawiedliwienia w innych konstytucyjnych wartościach. Za takie wartości, uzasadniające nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu 8/98 uznał konieczność rekompensaty krzywd dla osób, które utraciły mienie w wyniku działań wojennych, przesiedlenia bądź

wywłaszczenia. Cena realizacji tylko tych wartości, zdaniem Trybunału, wypełnia postulat sprawiedliwości i w tym zakresie utrata dochodów gmin nie narusza Konstytucji.

Ustawa o nabywaniu z 2001 r. nie tylko nie doczekała się oceny Trybunału Konstytucyjnego ale jej zakres podmiotowy w 2003 r. w trakcie uchwalania ustawy o ustroju rolnym, w wyniku poprawki zgłoszonej w drugim czytaniu, **został rozszerzony na cały kraj.**

Każda z obowiązujących ustaw przewiduje odmienny zakres podmiotowy, tryb i warunki przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności.

Pierwsza z tych ustaw dotyczy osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31.10.1998 r. i złożyły wniosek do 31.12.2002 r.. Przekształcenie, z wyjątkiem niektórych sytuacji (określonych w art. 6), jest odpłatne na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Ustawa o nabywaniu z 2001 r. dotyczy znacznie węższego kręgu osób, obejmuje bowiem **osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi już przed 26 maja 1990 r. i nie wyzbyły się jej do 24 października 2001 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy o nabywaniu z 2001 r. Ponadto dotyczy tylko gruntów, które zostały zabudowane na cele mieszkaniowe lub nieruchomości rolnych.** Nabycie następuje nieodpłatnie z mocy samego prawa z dniem, w którym decyzja stwierdzająca nabycie tego prawa staje się ostateczna.

Taki stan prawny, szczególnie wątpliwości co do konstytucyjności nieodpłatnego nabycia, zgodnie z informacją zawartą w uzasadnieniu do rządowego projektu, spowodował, **że organy administracji wstrzymują się z wykonywaniem prawa w tym zakresie.**

Opracowała Hanna Kaśnikowska